

003

Juridiska institutionens skriftserie  
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

GÖTEBORGS UNIVERSITETSBIBLIOTEK



100173 0801



# Villkorsklausuler

om avtalsklausuler som utrikespolitiskt instrument

ANDREAS MOBERG



Denna digitala version av verket är nedladdad från [juridikbok.se](http://juridikbok.se).

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>



Juridiska institutionens skriftserie  
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Skrift 3  
2009

*Till alla er som undrat när jag skall börja jobba ...*

# Villkorsklausuler

– om avtalsklausuler som  
utrikespolitiskt instrument

ANDREAS MOBERG

IUSTUS FÖRLAG

## Abstract

This is a thesis in Public International Law, or more specifically, relations between the European Union and states that are not members of it. Thus, the thesis also covers EU-law and since the internal EU-law is both Public International Law and internal EU-law at the same time, depending on the chosen perspective, there are many interesting intricacies to analyse.

The subject of the thesis is the political conditionality clauses that the EU uses in relation to third countries. The thesis studies how the clauses were originally constructed, why that happened and how they have evolved since. The thesis also explores how the EU has come to use the political conditionality clauses in practice.

In May 1995, the Council of the European Union decided to accept the Commission's proposal to include a conditionality clause in all draft negotiating mandates for external agreements. This meant that any and all external agreements, no matter what they concerned – trade, co-operation, aid, just to name a few topics – were supposed to include a clause permitting the parties to suspend, and in some cases terminate, the agreement should the other party violate human rights, democratic principles or the rule of law.

Today, the EU is engaged in contractual relations containing such an “essential elements”-clause with about 150 states.

This thesis explores how the EU uses this potentially powerful tool as a foreign policy instrument with the aim of spreading the respect for human rights, democratic principles and the rule of law throughout the world.

Through extensive case studies of all the cases where the EU invoked the clause between 1995 and 2006, the thesis analyses and discusses the EU's use conditionality clauses to promote human rights. The conditionality clause has only ever been applied within the context of the Lomé Conventions and Cotonou Agreement, also known as the ACP-EU partnership. Between 1995 and 2006 this happened on 17 occasions against 12 different countries.

The thesis seeks to present the EU's use of conditionality clauses in external agreements in the interface of law, politics and history. John Searle's conceptual framework of social reality is used to help analysing the legal construction “conditionality clause”, how it has been applied and what the consequences of the application are. Questions such as “what does it take for the EU to invoke the conditionality clause?” and “are similar cases treated in the same way?” are raised and discussed in a concluding chapter which also highlights the fact that the most important effect of the use of “conditionality clauses” has been to create a “platform for discussion” where the EU can meet other states and work together to strengthen the respect for human rights, democratic principles and the rule of law throughout the world.

© Författaren och Iustus Förlag AB, Uppsala 2009

ISBN 978-91-7678-712-0

Omslag: Jeffrey Johns och Andreas Moberg

Sättning: Harnäs Text & Grafisk Form

Tryck: Edita, Västerås 2009

Förlagets adress: Box 1994, 751 49 Uppsala

Tfn: 018-65 03 30, fax: 018-69 30 99

Webbadress: [www.iustus.se](http://www.iustus.se), e-post: [kundtjanst@iustus.se](mailto:kundtjanst@iustus.se)



# Förord

*I shall be telling this with a sigh  
Somewhere ages and ages hence:  
Two roads diverged in a wood, and I—  
I took the one less travelled by,  
And that has made all the difference.<sup>1</sup>*

(Robert Frost)

Den sista strofen i dikten ”The Road Not Taken” beskriver, för mig, en vilja att sträva efter det osedda, det annorlunda. Att lyfta på stenar och vända på tuvor. För att hitta det dolda.

I avhandlingsarbetet är sökandet i centrum. Nyfikenheten är en god vän, även om den ibland sätter en i mycket svåra situationer, och lämnar en på de mest märkliga platser – just sådana platser någon som valt den mindre ofta tagna vägen eventuellt kan komma att hitta.

Alla resor har en början. Så också denna. Jag minns hur jag och professor Per Cramér under slutfasen av min jur. kand.-utbildning kom att prata om ett eventuellt arbete för mig i den akademiska världen. Jag var i det läget ganska säker på att det inte fanns någon plats för mig bland de typiska juristarbetsgivarna, och jag hade en hel del andra planer på vad jag egentligen skulle jobba med.

När Per frågade mig ifall jag kunde tänka mig att undervisa lite grann under hösten, så kontrade jag med att jag kanske skulle ta och söka den där doktorandtjänsten som utlysts på institutionen. Per blev nog lite förvånad (jag vet inte, men jag minns det så) men fann sig och sedan den dagen har han med hjälp av den aldrig sinande brunn av ren och skär entusiasm han har gömd på ett säkert ställe, stöttat och inspirerat mig på ett sätt jag sällan sett maken till.

Jag fick inte doktorandtjänsten, utan den gick till min gode vän och sedermera kollega doktor Kristoffer Schollin. Tur var väl det, eftersom Kristoffer under de år vi arbetat tillsammans aldrig backat för en forskningspromenad. Att forskningspromenera borde vara ett obligatoriskt moment på alla forskarutbildningar.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Frost, Robert, The Road Not Taken, Mountain Interval, 1920.

<sup>2</sup> Forskningspromenader 2p (3 ECTS).

Istället blev jag ytterligare en av dem på juridiska institutionen i Göteborg som sakta gled in i avhandlingsarbetet via undervisning och projektanställning. Jag kan visserligen inte jämföra min situation med flera av dem jag har i åtanke, men oavsett detta är det så jag minns det – att jag gled in i avhandlingen.

Jag är väl medveten om att flera andra människor skulle skratta om de, eller när de, läser min bild av vad som hände och hur det hände – alltså hur jag hamnade i ”doktoranddimensionen” – men sån är verkligheten. Vi har våra egna tolkningar av vad som händer. Min gode vän Kalle Ahlquist för-tjänar i detta sammanhang ett litet erkännande från min sida. Han har ända sedan jag påbörjade jobbet på institutionen ivrigt hejat på mig och förklarat att jag gör ett helrätt val, trots att jag själv vid flera tillfällen varit mer än tveksam till vad doktorerandet egentligen handlar om. Hur Kalle kunde veta att jag gjorde ett riktigt val skall vi nog inte analysera, men i efterhand tycker jag att han har haft en poäng. Institutionalisering, fnyser någon. Möjligen, men inte troligen. Framtiden får utvisa ifall Kalles analys håller eller ej, men en dag som denna, när man skriver förordet till sin avhandling, känns det faktiskt ganska bra.

Att skriva avhandling kan vara ett av världens märkligaste jobb. Man skall bli bra på en herrans massa saker, bland dem sitt rättsområde. Man skall dessutom bli bra på att författa. Jag har vid lite olika tidpunkter tänkt på mitt doktorandarbete på olika sätt. Ett tag beskrev jag arbetet med följande lilla berättelse (eller någon liknande):

Tänk dig att du kommer till ditt kontor varje dag, och möts av ett skrivbord där Kaos mött Katastrof, partajat och vaknat i spillrorna av gårdagen, sedan lagt sega ben på ryggen och lämnat allt till doktorand Moberg att reda ut. Total oreda, oordning, oh, oh, oh. Men, trots oredan har Moberg någon form av system, för det finns en form av ordning i kaoset. Där finns föreläsningsunderlag, doktorandpolitik, anställningsprylar, tidskrifter, nyheter, debattartiklar, skisser, utkast, läroböcker, avhandlingar ... och ... en gigantisk bytta. Ett stort kärl i aluminium, som står mitt på skrivbordet. Byttan är full, till bredden, med vatten. Byttan är din avhandling.

Nu skulle man kunna tro att Moberg blivit galen av att skriva avhandling. Så är inte fallet. Det hävdas bestämt. Däremot symboliserar den stora byttan vatten den totala hjälplöshet och maktlöshet jag känt inför avhandlingen under vissa perioder.

En annan känsla jag burit på, under andra perioder, har fångats väl av författaren Yann Martel. Han har skrivit en berättelse om Pi. Pi är med om ett

skeppsbrott, då han och hans familj transporterar familjeföretaget, en cirkus, från Indien till USA. Pi finner sig efter skeppsbrottet i en livbåt tillsammans med en hyena, en orangutang och en skadad zebra. Och en tiger. Efter vissa strapatser är det bara Pi och tigern kvar i båten. Ensam, ute på öppet hav, skeppsbruten, i en båt med en tiger som enda sällskap.

Pi, jag vet hur det känns...

Att skriva om dessa aspekter av avhandlingsarbetet får mig att tänka på en av de märkligaste aspekterna av att skriva avhandlingen i sig. Jag har nämligen inte skrivit avhandlingen själv. Eller jo, det har jag ju förstås, men jag har skrivit den med hjälp av flera olika versioner av mig själv. Ett projekt som, i mitt fall sträckt sig över fem, snart sex, år medför vissa redovisningsproblem. När författaren dessutom lär sig så otroligt mycket hela tiden, som doktorander gör, är det än svårare att jämkä samman insikter gjorda vid olika tidpunkter. Samtidigt blir arbetet ohanterligt om man skulle gå tillväga annorledes. Ett sätt, som jag själv sett tillämpas, är att doktoranden ägnar ett sista år eller så till att skriva om boken. Det har inte jag gjort. Jag har arbetat om nästan alla kapitel mot slutet av min avhandling, men om jag idag skulle ta mig an den uppgift jag inledde avhandlingsarbetet med hade jag gått rejält annorlunda tillväga. Å andra sidan hade jag garanterat inte sett lika mycket som jag gjort på alla irrvägar, alla snedsprång och alla de mindre ofta valda vägar jag färdats.

Jag har, som sagt, haft ett av världens märkligaste jobb de senaste åren, och för detta är jag juridiska institutionen vid Handelshögskolan i Göteborg tacksam. Det är, än idag, inte alla doktorander förunnat att kunna skriva avhandling som anställd. Dessutom har jag fått generösa bidrag från flera stipendiefonder. Forskraftstiftelsen till Theodor Adelswårds minne skänkte mig medel för att kunna resa på en materialinsamlingsresa till Bryssel. Knut och Alice Wallenbergs stiftelse hjälpte mig finansiera en resa till Luxemburg för att utföra intervjuer. Institutet för Rättsvetenskaplig forskning gav mig ett stipendium för inköp av material, och Emil Heijnes stiftelse för rättsvetenskaplig forskning har finansierat tryckning av avhandlingen. Jag är mycket tacksam för allt ekonomiskt stöd jag erhållit under arbetet.

Dessutom har jag erhållit andra former av stöd av väldigt många människor. Per har jag redan nämnt. Hans handledning förtjänar dock ytterligare beröm. Jag tror inte att jag hade fortsatt med avhandlingen om det inte var så roligt att jobba tillsammans med dig Per. Doktor Sara Stendahl ställde till min stora glädje upp som biträdande handledare för mig, och Sara, jag är väldigt glad att du haft ork och lust att ge dig i kast med min, understundom löjligt höga, frustration över allt vad avhandlingsarbete, rättsteori, jurist-

roller, och säkert något mer, heter. Docent Håkan Gustafsson har kanske i än högre grad än Sara fått klä skott för rättsteorins, eller snarare de uttryck för rättsteori jag vid tillfället retat mig mest på, brister, eller, nåja, ok, rättsteorins styrkor. Docent Thomas Erhag skall ha stort tack för att han alltid finns tillgänglig för ett snack, om allt och inget, och dessutom för att han funnits där som bollplank och kritisk granskare ända sedan jag startade projektet. Utan att rabbla upp alla mina arbetskamrater, som säkert ibland ångrat att vi tillämpar den ”öppna dörrens politik” på institutionen, vill jag förklara hur mycket jag uppskattar att kunna knacka på och komma in med en tanke, ett problem eller, i vissa fall, svaret på en tidigare ställd fråga. Eller fotboll.

Doktor Erik O. Wennerström och Docent Filip Bladini läste båda mitt avhandlingsmanus inför mitt slutseminarium. Denna punktinsats var mycket viktig för resultatet av avhandlingen, och jag tackar er varmt för hjälpen.

Stort tack till jur. kand. Jeffrey Johns för din generösa hjälp med grafik och omslag.

Slutligen vill jag tacka alla mina vänner för att ni står ut med den näsvisa besserwisser avhandlingen (...) gjort mig till. Jag skall försöka att bättra mig, därför att utan er har jag ingen att korriga...

Tompa och Mamma:

– *Titta, titta, Eja gjort den!*

Rum C 504, september 2008,

*Andreas Moberg*

# Innehåll

## Förkortningar 21

## DEL I 23

### 1 Scenen 25

- 1.1 Presentation av arbetets syfte – forskningsfrågorna introduceras 28
- 1.2 Tidigare forskning inom området 30
- 1.3 Studiens disposition 31
- 1.4 Terminologi och hänvisningar 32

### 2 Avhandlingens teoretiska ramverk 33

- 2.1 Vad är en teori? 33
- 2.2 Innehållsdeklaration – de teoretiska utgångspunkterna för min bild av rätten 34
  - 2.2.1 Om juridik som institutionella fakta – John Searle 37
  - 2.2.2 Teoribildning från juridiken närliggande samhällsvetenskaplig forskning 41
    - 2.2.2.1 (Social)konstruktivism 42
  - 2.2.3 Internationellrättslig teori 47
    - 2.2.3.1 *Critical Legal Studies* 47
    - 2.2.3.2 *Critical International Legal Theory* 49
    - 2.2.3.3 *Sammanfattning av Critical International Legal Theory* 54
- 2.3 Syntes av de olika teoretiska perspektiven 55
- 2.4 Metod-forskningsfrågorna åter 56
  - 2.4.1 Transparens för bättre bedömning av kvalitet 57
  - 2.4.2 Metod för kapitlet om EG:s kompetens att sluta avtal med tredje land 58
  - 2.4.3 Metod för historikapitlet 59
  - 2.4.4 Metod för fallstudierna 59
    - 2.4.4.1 *Teknik 1: Historisk-politisk kontext* 60
    - 2.4.4.2 *Teknik 2: Mediearkivet* 60

- 2.4.4.3 *Teknik 3: Officiella dokument från EU:s institutioner* 61
- 2.4.4.4 *Teknik 4: Bedömningar från tredje part.* 62

### **3 EG:s kompetens att sluta avtal med tredje land** 63

- 3.1 Det internationellrättsliga ramverket 63
  - 3.1.1 Wienkonventionen om traktaträtt 64
    - 3.1.1.1 *Artikel 1* 65
    - 3.1.1.2 *Artikel 3* 65
    - 3.1.1.3 *Artikel 26* 66
    - 3.1.1.4 *Artikel 60* 66
  - 3.2 Det EG-rättsliga ramverket 67
    - 3.2.1 Processuella regler för att sluta avtal 67
      - 3.2.1.1 *Förhandling* 68
      - 3.2.1.2 *Undertecknande och ingående av avtal* 68
      - 3.2.1.3 *Suspension och hävning* 69
    - 3.2.2 Traktatskompetens 69
      - 3.2.2.1 *Explicit traktatskompetens* 72
      - 3.2.2.2 *Implicit traktatskompetens* 73
      - 3.2.2.3 *Frånskiljandeklausuler* 87
    - 3.2.3 Blandade avtal 88
      - 3.2.3.1 *Duty of Cooperation – Principen om nära samarbete* 91
      - 3.2.3.2 *Diskussion kring typiska problem med blandade avtal* 95
- 3.3 Gemenskapens kompetens att sluta avtal med mänskliga rättigheter som väsentlig grund 99
  - 3.3.1 Portugisiska republiken mot Europeiska unionens råd, Mål C-268/94 100
  - 3.3.2 Villkorsklausulen i associationsavtal 107
- 3.4 Det EG-rättsliga ramverkets betydelse för Rådets beslut att åberopa villkorsklausulen inom ramen för Lomékonventionen och Cotonouavtalet 108
  - 3.4.1 Beslutsprocessen – hur formars beslutet att åberopa villkorsklausulen? 108

**4 Historiskt ramverk 113**

- 4.1 Villkorsklausulens historiska kontext 113
  - 4.1.1 Tidslinje 115
  - 4.1.2 1956–1962 Association av kolonier och territorier 116
  - 4.1.3 1964–1975 Yaoundékonventionerna 119
    - 4.1.3.1 *Yaoundé (II)* 122
  - 4.1.4 Utvecklingsamarbete hjälper EEG:s externa identitet att ta form – Lomé (I) 123
    - 4.1.4.1 *AVS-EG-samarbetets institutionella struktur* 125
    - 4.1.4.2 *Utvecklingen av MR-villkor i biståndspolitik* 125
  - 4.1.5 Lomé (II) – svaret på suspensionsbehovet? 128
  - 4.1.6 Lomé (III) – den första referensen till grundläggande rättigheter 132
  - 4.1.7 Lomé (IV) – mänskliga rättigheter blir en del av avtalet 137
    - 4.1.7.1 *EPS möter Lomé* 138
  - 4.1.8 Mot en generell metod för att främja mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen 145
    - 4.1.8.1 *En ny världsordning* 145
    - 4.1.8.2 *Rådsresolutionerna 1991* 147
    - 4.1.8.3 *ALA – Asien och Latinamerika* 150
    - 4.1.8.4 *Centraleuropa, Östeuropa och forna Sovjetunionen* 152
    - 4.1.8.5 *Lomé (IV) och "the Mid-Term Review" (MTR)* 154
- 4.2 Beslutet att samordna användningen av villkorsklausulen 161
  - 4.2.1 Kommissionens meddelande KOM(95) 216 – Säckerna knyts ihop 162
    - 4.2.1.1 *Baltiska och Bulgariska klausuler* 163
    - 4.2.1.2 *Europaparlamentet välkomnar Kommissionens meddelande KOM(95) 216* 165
- 4.3 Villkorsklausulen i EG:s och EU:s medlemsstaters avtal med AVS-länderna mellan 1995 – 2006 168
  - 4.3.1 Ramförfarande för genomförande av artikel 366a i fjärde Lomékonventionen 168
  - 4.3.2 Omförhandling av den reviderade Lomékonventionen 170

- 4.3.3 Cotonouavtalet 177
  - 4.3.3.1 Artikel 8 Cotonou – Om politisk dialog 178
  - 4.3.3.2 Villkorsklausulens utveckling från Lomé (IV)bis till Cotonou 178
  - 4.3.3.3 Cotonouavtalet träder i kraft 1 april 2003 186
- 4.3.4 Revision av Cotonouavtalet 187
  - 4.3.4.1 Villkorsklausulen uppdateras 187

## **5 Gemenskapens användning av villkorsklausulen 190**

- 5.1 Fallstudier 190
  - 5.1.1 Presentation av fallstudierna 190
- 5.2 Togo 191
  - 5.2.1 Bakgrund 191
  - 5.2.2 EU:s åtgärder gentemot Togo sedan 1995 197
    - 5.2.2.1 *Presidentvalet 1998* 197
    - 5.2.2.2 *Parlamentsval 21 mars 1999* 202
    - 5.2.2.3 *Militärkupp i Togo* 209
  - 5.2.3 Sammanfattning Togo 214
  - 5.2.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Togo 1995–2006 216
- 5.3 Niger 218
  - 5.3.1 Bakgrund 218
  - 5.3.2 EU:s åtgärder gentemot Niger sedan 1995 220
    - 5.3.2.1 *Suspension av Lomékonventionen* 220
    - 5.3.2.2 *Militärkupp 1999* 225
  - 5.3.3 Sammanfattning Niger 228
  - 5.3.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Niger 1995–2006 229
- 5.4 Unionen Comorererna 230
  - 5.4.1 Bakgrund 230
  - 5.4.2 EU:s åtgärder gentemot Unionen Comorererna sedan 1995 232
    - 5.4.2.1 *Statskupp september 1995* 232
    - 5.4.2.2 *Separatister utropar självständig stat* 233
    - 5.4.2.3 *Militärkupp 1999* 236
    - 5.4.2.4 *Vägen mot demokrati* 239
    - 5.4.2.5 *EU återupptar samarbetet* 242
  - 5.4.3 Sammanfattning Unionen Comorererna 243
  - 5.4.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Unionen Comorererna 1995–2006 245



- 5.5 Guinea-Bissau 246
  - 5.5.1 Bakgrund 246
  - 5.5.2 EU:s åtgärder gentemot Guinea-Bissau sedan 1995 247
    - 5.5.2.1 *Fiskeavtalet suspenderades* 250
    - 5.5.2.2 *Fred i sikte?* 253
    - 5.5.2.3 *Unionen kallar till samråd under Lomékonventionens artikel 366a* 254
    - 5.5.2.4 *Tre år av instabilitet* 259
    - 5.5.2.5 *Unionen kallar till samråd under Cotonouavtalets artikel 96* 261
    - 5.5.2.6 *Vägen mot stabilitet* 265
  - 5.5.3 Sammanfattning Guinea-Bissau 267
  - 5.5.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Guinea-Bissau 1995–2006 269
- 5.6 Elfenbenskusten 270
  - 5.6.1 Bakgrund 270
  - 5.6.2 EU:s åtgärder gentemot Elfenbenskusten sedan 1995 272
    - 5.6.2.1 *Unionen kallar till samråd under Lomékonventionens artikel 366a* 273
    - 5.6.2.2 *På väg mot demokratiska val – juni 2000* 276
    - 5.6.2.3 *Parlamentsval 10 december 2000* 280
    - 5.6.2.4 *Samråd under artikel 96 i Cotonouavtalet – februari 2001* 282
    - 5.6.2.5 *Kuppförsök eskalerar till inbördeskrig – september 2002* 285
    - 5.6.2.6 *Frankrike träder fram – EU träder tillbaka* 287
    - 5.6.2.7 *Frankrike bjuder in till samråd* 289
    - 5.6.2.8 *Inbördeskriget över – men råder fred?* 293
    - 5.6.2.9 *FN stärker sitt inflytande* 294
    - 5.6.2.10 *Demonstrationer urartar – över 100 människor omkommer* 296
    - 5.6.2.11 *Accra III-avtalet ingjuter nytt hopp* 297
    - 5.6.2.12 *Sydafrikas president Mbeki medlar i konflikten* 302
  - 5.6.3 Sammanfattning Elfenbenskusten 304
  - 5.6.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Elfenbenskusten 1995–2006 306
- 5.7 Haiti 309
  - 5.7.1 Bakgrund 309
  - 5.7.2 EU:s åtgärder gentemot Haiti sedan 1995 313

- 5.7.2.1 *Lokala val och val till den lagstiftande församlingen, mars 2000* 318
- 5.7.2.2 *Haiti kallas till samråd under artikel 366a Lomékonventionen* 320
- 5.7.2.3 *AVS-EG-församlingen kritiserar EG:s suspension* 324
- 5.7.2.4 *Kuppförsök december 2001* 329
- 5.7.2.5 *Våren 2003 – Aristides dagar vid makten räknade?* 332
- 5.7.2.6 *FN-styrka återvänder till Haiti* 336
- 5.7.2.7 *Haiti på väg mot demokratiska val?* 339
- 5.7.3 Sammanfattning Haiti 341
- 5.7.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Haiti 1995–2006 343
- 5.8 Fiji 345
  - 5.8.1 Bakgrund 345
  - 5.8.2 EU:s åtgärder gentemot Fiji sedan 1995 346
    - 5.8.2.1 *Gisslandrama, maj 2000* 347
    - 5.8.2.2 *EU kallar Fiji till samråd under artikel 96 Cotonou* 348
    - 5.8.2.3 *Val i Fiji, augusti 2001* 353
  - 5.8.3 Sammanfattning Fiji 354
  - 5.8.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Fiji 1995–2006 356
- 5.9 Liberia 357
  - 5.9.1 Bakgrund 357
    - 5.9.1.1 *Det första Liberianska inbördeskriget* 359
    - 5.9.1.2 *UNOMIL – FN skickar fredsbevarande trupper* 364
  - 5.9.2 EU:s åtgärder gentemot Liberia sedan 1995 366
    - 5.9.2.1 *Liberia går till val* 370
    - 5.9.2.2 *UNOMIL avvecklas* 371
    - 5.9.2.3 *Liberias inblandning i Sierra Leone* 373
    - 5.9.2.4 *Unionen kallar till samråd* 375
    - 5.9.2.5 *EU håller samråd – LURD förbereder statskupp?* 378
    - 5.9.2.6 *ECOWAS anordnar fredsförhandlingar i Accra* 382
    - 5.9.2.7 *Charles Taylor lämnar ifrån sig makten* 384
    - 5.9.2.8 *Unionen riktar kritik mot den interimistiska regeringen* 388
  - 5.9.3 Sammanfattning Liberia 389

- 5.9.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Liberia 1995–2006 391
- 5.10 Zimbabwe 393
  - 5.10.1 Bakgrund 393
  - 5.10.2 EU:s åtgärder gentemot Zimbabwe sedan 1995 395
    - 5.10.2.1 *Jordreformerna* 398
    - 5.10.2.2 *Flera av biståndsgivarna reviderar sin hållning – vad gör EU?* 403
    - 5.10.2.3 *Samråd enligt artikel 96 i Cotonouavtalet hålls med Zimbabwe* 406
    - 5.10.2.4 *Rådet kombinerar GUSP-åtgärder med åtgärder inom ramen för utvecklingssamarbete* 409
    - 5.10.2.5 *Presidentval – mars 2002* 412
    - 5.10.2.6 *Utökad dialog med SADC* 414
    - 5.10.2.7 *Förnyelse av riktade sanktioner skapar problem* 415
    - 5.10.2.8 *Lokala val störs i Zengeza och Lupane – våren 2004* 418
    - 5.10.2.9 *2005 – Valår i Zimbabwe* 420
    - 5.10.2.10 *Parlamentsval 31 mars 2005* 422
    - 5.10.2.11 *Operation Murumbatsvina – maj 2005* 422
  - 5.10.3 Sammanfattning Zimbabwe 426
  - 5.10.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Zimbabwe 1995–2006 428
- 5.11 Centralafrikanska republiken 432
  - 5.11.1 Bakgrund 432
  - 5.11.2 EU:s åtgärder gentemot Centralafrikanska republiken sedan 1995 434
    - 5.11.2.1 *Kuppförsök – November 1996* 434
    - 5.11.2.2 *FN:s säkerhetsråd tar upp Centralafrikanska republiken – EU träder tillbaka* 437
    - 5.11.2.3 *MINURCA avvecklas och ersätts* 439
    - 5.11.2.4 *Bozizés första kuppförsök – maj 2001* 440
    - 5.11.2.5 *Bozizés andra och tredje kuppförsök – oktober 2001 och oktober 2002* 440
    - 5.11.2.6 *Bozizé tar makten i en militärkupp* 442
    - 5.11.2.7 *Unionen kallar till samråd – maj 2003* 443
    - 5.11.2.8 *Centralafrikanska republiken går till val – våren 2005* 447
  - 5.11.3 Sammanfattning Centralafrikanska republiken 449
  - 5.11.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Centralafrikanska republiken 1995–2006 450

- 5.12 Guinea 451
  - 5.12.1 Bakgrund 451
  - 5.12.2 EU:s åtgärder gentemot Guinea sedan 1995 452
    - 5.12.2.1 *Presidentval 1998* 454
    - 5.12.2.2 *Konflikten i Manoflodsregionen* 455
    - 5.12.2.3 *Uppskjutna parlamentsval kommer till stånd* 458
    - 5.12.2.4 *Unionen kallar till samråd* 459
    - 5.12.2.5 *Samrådet avslutas* 462
  - 5.12.3 Sammanfattning Guinea 463
  - 5.12.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Guinea 1995–2006 465
- 5.13 Mauretanien 466
  - 5.13.1 Bakgrund 466
  - 5.13.2 EU:s åtgärder gentemot Mauretanien sedan 1995 468
    - 5.13.2.1 *Unionen uttrycker tillfredsställelse över parlamentsval 2001* 471
    - 5.13.2.2 *Presidentval, november 2003* 471
    - 5.13.2.3 *Rättegång hålls mot kuppmakare, november 2004* 472
    - 5.13.2.4 *Militärkupp i Mauretanien, augusti 2005* 473
    - 5.13.2.5 *Unionen kallar till samråd under Cotonouavtalets artikel 96* 474
  - 5.13.3 Sammanfattning Mauretanien 479
  - 5.13.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Mauretanien 1995–2006 481
- 5.14 ”Lämpliga åtgärder” 482

### **DEL III 483**

## **6 Analys av fallstudierna 485**

- 6.1 Inledning 485
  - 6.1.1 Forskningsresultat som funktion av forskarens metodval 485
  - 6.1.2 Forskningsfrågorna åter 486
- 6.2 Forskningsfråga 1: Vilka värden inkluderar EG i den värdebas villkoret relaterar till? 487
  - 6.2.1 Vilka värden har parterna förbundit sig att upprätthålla genom att tillträda Lomé IV(bis) respektive Cotonouavtalet? 487

- 6.2.1.1 *Värdebasen med utgångspunkt i avtalstexterna* 487
- 6.2.1.2 *Värdebasen med utgångspunkt i Kommissionens meddelanden* 492
- 6.2.2 Vad har enligt EG utgjort ett brott mot värdebasen? 498
  - 6.2.2.1 *17 fall av tillämpning av villkorsklausulen* 499
  - 6.2.2.2 *"Särskilt brådskande fall"* 508
  - 6.2.2.3 *Femton fall av icke-tillämpning* 510
- 6.3 Forskningsfråga 2: Vilka intresseavvägningar ställs EG inför då beslutet att återropa villkorsklausulen fattas? 512
  - 6.3.1 Gemenskapsintressen 513
    - 6.3.1.1 *Fiske* 513
    - 6.3.1.2 *Relationer med internationella organisationer* 524
  - 6.3.2 Medlemsstatsintressen 529
    - 6.3.2.1 *Ekonomiska medlemsstatsintressen* 530
    - 6.3.2.2 *Koloniala band* 531
- 6.4 Trender i tillämpningen – har Rådets strategi förändrats mellan 1995 och 2006? 532
  - 6.4.1 Har skälen att tillkalla samråd förändrats? 533
    - 6.4.1.1 *Statskupper > Långvariga brott mot mänskliga rättigheter– Zimbabwe 2001* 534
  - 6.4.2 Har de beslutade "lämpliga åtgärderna" förändrats? 535
    - 6.4.2.1 *Från negativa åtgärder till positiva åtgärder?* 535
    - 6.4.2.2 *Från suspension av bistånd till omkanalisering av bistånd* 538
- 6.5 Finns det någon substans i kritiken av EG:s tillämpning av villkorsklausuler? 540
  - 6.5.1 Villkorsklausulens normativa omfång 540
    - 6.5.1.1 *Särskilt brådskande fall* 541
  - 6.5.2 Inkonsekvent användning av villkorsklausulen 542
    - 6.5.2.1 *Villkorsklausuler saknas i flera externa avtal* 543
    - 6.5.2.2 *Sektorsavtal saknar alltid villkorsklausuler* 544
    - 6.5.2.3 *Likhetsprincipen – bedöms lika fall lika?* 545
    - 6.5.2.4 *Förutsebarhet – kan man se var ribban ligger?* 546
    - 6.5.2.5 *Kritik mot bristande transparens* 548
  - 6.5.3 Avsaknaden av möjlighet till opartisk tvistlösning 551
    - 6.5.3.1 *Avsaknaden av övervakningsorgan* 552
  - 6.5.4 Sammanfattning av kritiken mot EG:s användning av villkorsklausuler 552

6.5.4.1	<i>Otydligheter kring villkorsklausulens normativa omfång</i>	553
6.5.4.2	<i>Faran med inkonsekvent tillämpning av villkorsklausulen</i>	554
6.5.4.3	<i>Villkorsklausuler som en plattform för diskussion</i>	557
<b>7</b>	<b>Avslutning</b>	<b>559</b>
7.1	Sammanfattning	559
7.1.1	EG:s användning av villkorsklausulen	559
7.1.2	Problemformulering och utgångspunkter	561
7.1.3	Tre forskningshorisonter	561
7.1.4	Analys	562
7.1.4.1	<i>Den första forskningsfrågan</i>	562
7.1.4.2	<i>Den andra forskningsfrågan</i>	564
7.1.4.3	<i>Trender i tillämpningen</i>	567
7.1.4.4	<i>Finns det någon substans i kritiken mot EG:s användning av villkorsklausulen?</i>	568
7.2	Vad har hänt efter 2006?	571
7.2.1	Nya fall av samråd under artikel 96 Cotonou?	571
7.2.2	Ekonomiska partnerskapsavtal	572
7.2.3	Lissabonfördraget	574
7.3	Avslutande reflektioner	576
7.3.1	Villkorsklausulen etablerar en diskussionsplattform	577
7.3.2	Användning av villkorsklausuler – förr och nu	579
7.3.3	Några konkreta förslag till utveckling av villkorsklausulen	581
7.3.3.1	<i>Ökad transparens</i>	581
7.3.3.2	<i>Varierade sanktionsmöjligheter</i>	582
7.3.3.3	<i>En resurs med god potential</i>	582
<b>8</b>	<b>Summary</b>	<b>584</b>
8.1.1	The EC's Use of Conditionality Clauses	584
8.1.2	Problem Definition and Point of Departure	585
8.1.3	Three Scientific Horizons	586
8.1.4	Analysis	586
8.1.4.1	<i>The First Research Question</i>	586
8.1.4.2	<i>The Second Research Question</i>	589
8.1.4.3	<i>Trends in the Application</i>	591
8.1.4.4	<i>Is There any Substance in the Criticism of the EC's Use of the Conditionality Clause?</i>	592

<b>Referenslista</b>	595
<b>Register över internationella traktater och resolutioner</b>	650
<b>Register över resolutioner från FN:s säkerhetsråd</b>	651
<b>Register över KOM-dokument</b>	655
<b>Register över domar och yttranden från EG-domstolen</b>	657
<b>Sak- och personregister</b>	659





# Förkortningar

ACP	Africa, Caribbean, Pacific
AI	Amnesty International
ALA	Asien och Latinamerika / Asia and Latin America
AU	Afrikanska unionen / African Union
AVS	Afrika, Västindien, Stilla havet
Bull. EC	Bulletin of the European Communities
Bull. EU	Bulletin of the European Union
CARICOM	The Caribbean Community
CEMAC	Central African Economic and Monetary Community
CEN-SAD	Community of Sahelo-Saharan States
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CLS	Critical Legal Studies
COREPER	Comité des représentants permanents
CPLP	Comunidades dos Países de Língua Portuguesa (Portugisisk-talande länders gemenskap)
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe
DG	Direction général, Directorate-general (Generaldirektorat)
CAR	Central African Republic
CR	Centralafrikanska republiken
ECOWAS	Economic Community of West African States
ECJ	European Court of Justice
EDF	European Development Fund (Europeiska utvecklingsfonden)
EEGF	EEG-fördraget
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EEZ	Exklusiv ekonomisk zon / Exclusive Economic Zone
EG	Europeiska gemenskapen
EGD	Europeiska gemenskapernas domstol
EGF	EG-fördraget (Fördraget om den Europeiska gemenskapen i konsoliderad version)
EGT	Europeiska gemenskapernas tidning
EKSG	Europeiska kol- och stål gemenskapen
EPA(-avtal)	Economic Partnership Agreement
EPS	Europeiskt politiskt samarbete
ERTA	European Road Transports Agreement
EU	Europeiska unionen

EUF	EU-fördraget (Fördraget om den Europeiska unionen i konsoliderad version)
EUT	Europeiska unionens tidning
FAO	Food and Agricultural Organisation
FEDOM	Fonds européen de développement d'outre-mer (European Overseas Development Fund)
FN	Förenta nationerna
FNS	FN-stadgan, Förenta nationernas stadga
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
GAERC	General Affairs and External Relations Council
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GUSP	Gemensamt utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete
HRW	Human Rights Watch
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICJ	International Court of Justice
IMF	International Monetary Fund
ILO	International Labor Organisation
IR	Internationella relationer / International Relations
LDC	Least Developed Country
MEP	Member of European Parliament
MR	Mänskliga rättigheter
MTR	Mid-term Review
NF	Nationernas förbund
OAS	Organisation of American States
OAU	Organisation of African Unity
OEA	Organización de los Estados Americanos (OAS)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
RAFYF	Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser
SADC	Southern African Development Community
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TT	Tidningarnas telegrambyrå
UAM	Union Africain et Malgache
UAMCE	Union Africain et Malgache de cooperation economique
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WTO	World Trade Organisation

DEL I



# 1 Scenen

*”All of us have a responsibility to promote and protect the rights of our fellow members of the human family, be that at home or elsewhere in the world. The EU takes this obligation seriously. We have been pursuing an active human rights policy with our partners for many years, through political dialogue, human rights clauses in our agreements with partner countries, in the international fora as well as through our development aid programs, in particular the European Initiative for Human Rights and Democracy (EIDHR).”<sup>1</sup>*

(Dr. Benita Ferrero-Waldner, dec. 2007)

Sedan tidigt 1990-tal har EEG, och sedermera EG, i ökande omfattning använt sig av villkorsklausuler i internationella avtal med länder utanför EEG/EU.<sup>2</sup> Villkorsklausuler utgör ett av de instrument EG skapat för att sprida respekten för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten till de länder Gemenskapen har internationella avtal med. Villkorsklausulerna gör att respekt för dessa värden blir en del av avtalsinnehållet och de är konstruerade på så vis att de skapar en rättslig grund för parterna att suspendera eller häva avtalet ifall motparten bryter mot denna värdebas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> European Commission, (2007), s. 3.

<sup>2</sup> I denna avhandling använder jag förkortningarna EEG, EG och EU så korrekt som möjligt med avseende på tid och beslutskompetens. Detta betyder exempelvis att EG:s externa relationer och EU:s externa relationer inte är utbytbara termer. Som kort vägledning kan jag påminna läsaren om att EG och EU skapades genom Maastricht-fördraget vilket trädde ikraft 1 november 1993. De ersatte då EEG. I Maastrichtfördraget gavs EG uttryckligen status som rättsligt subjekt (dock ej uttryckligen *internationellt*rättsligt) medan motsvarande bestämmelse saknas med avseende på EU. Detta har dock inte hindrat varken medlemsstaterna eller Unionens institutioner från att referera till EU som en aktör på den internationella scenen, och på senare år har även EU ingått internationella traktater, särskilt inom ”tredje pelaren”. Denna situation är olycklig och skapar förvirring. De senaste årens förslag till att revidera EU-fördraget har alla sökt åtgärda problemet. Alla manualer i EU-rätt tar upp denna problematik, se exempelvis Craig & de Búrca (2008) eller Bernitz & Kjellgren (2007).

<sup>3</sup> Begreppet ”villkorsklausul” kommer att definieras mera i detalj nedan, särskilt avsnitt 4.2 och 4.3. Inledningsvis vill jag dock förtydliga för läsaren att företeelsen begreppet syftar till förekommer under flera olika beteckningar i såväl doktrin som EU-publikationer. Några exempel på de benämningar som använts är ”clause(s) on human rights”, ”human rights clause”, ”model clause”, ”essential elements clause”, ”conditionality clause”, ”human rights

I maj 1995 presenterade Kommissionen en modell för en villkorsklausul avsedd att ersätta den vildvuxna flora av villkorsklausuler som tidigare använts. Modellklausulen byggde vidare på tidigare varianter av villkorsklausuler. Kommissionen förklarade att denna modellklausul skulle utgöra ett viktigt instrument i EU:s övergripande mål att sprida mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten i världen.<sup>4</sup> Kommissionen föreslog att villkorsklausulen skulle införas i alla utkast till förhandlingsmandat för externa avtal, för att på så vis manifesteras den betydelse EU fäste vid det övergripande målet. Rådet antog Kommissionens förslag den 29 maj 1995.<sup>5</sup>

Ytterligare ett syfte bakom Rådets beslut att införa villkorsklausuler i avtal med tredje land går att finna i debatten om EG:s möjlighet att häva avtal vid motpartens brott mot mänskliga rättigheter. Debatten har förts ända sedan EEG avslutade utvecklingsarbetet med Idi Amins Uganda 1977 till följd av de grova brott mot mänskliga rättigheter regimen begick.<sup>6</sup> Vid det tillfället saknades en villkorsklausul i avtalet, och EEG:s avbrutna utvecklingsarbete utgjorde ett avtalsbrott. Situationen föranledde en debatt om nyttan av att ha en inomobligatorisk möjlighet att bryta samarbetet då motparten bryter mot mänskliga rättigheter. En principdiskussion om denna fråga hade

---

and democracy clauses”, ”människorättsklausul”, ”villkorsklausul”, ”grundläggande del-klausul” och ”MR-klausul”. Det är olyckligt att så många begrepp skapats för att peka ut samma företeelse eftersom det potentiellt förvirrar den som försöker studera företeelsen. Dessutom används begreppet både med generisk (som samlingsnamn för företeelsen) och specifik (eftersom klausulerna har givits olika utformning i olika avtal) betydelse. Jag kommer att använda begreppet ”villkorsklausul” så långt det går, men i vissa fall (exempelvis då jag kommenterar en nyligen citerad text och texten använder ett av de andra begreppen) gör jag undantag.

<sup>4</sup> ”A commitment to respect, promote and protect human rights and democratic principles is a key element of the European community’s relations with third countries. These issues have been gradually incorporated into the Community’s activities over a period of time through a series of commitments culminating in the insertion of explicit references to human rights and democratic principles in the body of the Union Treaty. To help it meet those commitments the Community has a broad range of instruments at its disposal, including Union intervention in international forums and specific operations aimed at bolstering the rule of law and respect for human rights in the context of the Community’s relations with non-member countries. Taking account of human rights in contractual relations with third countries is one of those instruments. It is on this latter instrument that the communication focuses.”, Meddelande från Kommissionen om införande av demokratiska principer och mänskliga rättigheter i avtal som ingås mellan gemenskapen och tredje land, KOM(95) 216 slutlig, 23/5/1995, (introduktion).

<sup>5</sup> Bull. EU 5-1995, p. 1.2.3.

<sup>6</sup> Se vidare om Uganda-fallet nedan, kapitel 4.

även pågått inom ramen för samarbetet mellan AVS-staterna<sup>7</sup> och EEG/EG, vilket styrts av Yaoundékonventionerna, Lomékonventionerna och därefter Cotonouavtalet sedan 1964.<sup>8</sup> När det var dags att omförhandla den fjärde Lomékonventionen visade det sig att en villkorsklausul kunde accepteras av alla parter till konventionen, något som under tidigare omförhandlingar varit omöjligt. Den reviderade fjärde Lomékonventionen undertecknades i november 1995, ett halvår efter det att Rådet beslutat att villkorsklausuler skulle införas i alla utkast till förhandlingsmandat för externa avtal.

Fram till sista december 2005 hade EG återoppat villkorsklausulen gentemot 12 olika länder.<sup>9</sup> Gemensamt för alla dessa länder är att de är parter till AVS-EG-partnerskapsavtalet.<sup>10</sup>

Villkorsklausulerna väcker intressanta frågor, på flera olika plan. De mest intressanta frågorna handlar om valet att tillämpa villkorsklausulen och möjligheten till en konsekvent hållning i förhållande till de värden EU avser att beskydda med hjälp av klausulen. Flera kritiker har pekat på att klausulen tillämpas inkonsekvent och därför riktat kritik mot EU:s tillämpning av detta instrument. Kritiken fokuserar bland annat på värdeimperialism,<sup>11</sup>

<sup>7</sup> AVS är en förkortning av Afrika, Västindien och Stilla havet. Förkortningen används frekvent i detta arbete och dess ursprung är utvecklingsarbetet mellan EEG och länder i dessa regioner.

<sup>8</sup> Yaoundékonventionerna (Yaoundé I och Yaoundé II) var de första konventionerna som associerade länder i afrika söder om Sahara till dåvarande EEG. Samarbetet handlade i första hand om utvecklingsarbete och icke-reciproka handelsfördelar till förmån för den största delen av de icke-europeiska staternas export till EEG. Yaoundékonventionerna utvecklades efter Storbritanniens tillträde till EU till ett nytt partnerskapsavtal; Lomékonventionen. Efter att den reviderade fjärde Lomékonventionen löpte ut ersattes Lomékonventionerna av Cotonouavtalet. Cotonouavtalet reviderades under 2004–2005 och Rådet beslutade att tillträda det reviderade Cotonouavtalet den 28 april 2008 (Rådets beslut 2008/373/EG, 28/4/2008, EUT L 129, 17/5/2008, s. 44). Samarbetet har successivt utökats såväl inom det ekonomiska som det politiska fältet. Cotonousystemet genomgår sedan några år tillbaka en viktig förändring eftersom det undantag EG och AVS-staterna haft från WTO-avtalets tvingande regler om "Most-favoured-nation"-principens tillämpning avseende regleringen av tullar under Cotonouavtalet löpt ut. Till följd av detta förhandlas så kallade EPA-avtal fram för att tillmötesgå de nya rättsliga förutsättningar som uppstod då undantaget löpte ut. Jämför avsnitt 7.2.2.

<sup>9</sup> 31 december 2005 är det datum jag satt som slutpunkt för insamlingen av material till de fallstudier jag utfört.

<sup>10</sup> Denna term använder jag eftersom AVS-EG-partnerskapet sträcker sig över Yaoundékonventionerna, Lomékonventionerna och Cotonouavtalet. Se vidare kapitel 4 för den historiska utvecklingen av partnerskapet.

<sup>11</sup> "Tension has arisen in relation to the democracy clause not because third countries have perceived that this is likely to be wielded in any substantive fashion, but because it has been seen as enshrining a general acceptance of democracy as the ultimate aim of a cooperative relationship with Europe." Youngs (2001a), s. 361.

egennyttan,<sup>12</sup> och politiskt pragmatism.<sup>13</sup> EU beskylls även för att dra nytta av den positiva självbild man skapar genom att proklamera sig som demokratis, rättsstatsprincipens och de mänskliga rättigheternas förkämpe, samtidigt som dessa värden, enligt kritikerna, ibland förefaller vara relativa och öppna för diskussion och kompromiss.<sup>14</sup>

## 1.1 Presentation av arbetets syfte – forskningsfrågorna introduceras

I denna avhandling undersöker jag hur EG använt sig av villkorsklausuler som ett instrument för att förankra värderingar i sina relationer med AVS-staterna. Syftet med avhandlingen är att närmare studera hur instrumentet utvecklats i teorin samt hur det tillämpats i praktiken under en period av elva år (1 januari 1995–31 december 2005).<sup>15</sup> Även om avhandlingen inte direkt syftar till att presentera förändringar kommer den kunskap jag sammanställer i min studie kunna läggas till grund för utveckling av instrumentet villkorsklausuler.

Relationerna mellan EG och AVS-länderna inom Cotonouavtalet, och dess föregångare Lomékonventionen, utgör ett mycket väl lämpat sammanhang att studera användandet av villkorsklausuler, eftersom EG inte åberopat klausulerna i något annat avtal. Jag vill dock understryka att Rådets beslut från maj

<sup>12</sup> "The example of EU's attitude towards human rights in China shows that at times economic interests make strong inroads into a human rights policy." Arts (1999), s. 15.

<sup>13</sup> "Europe has never clearly decided whether it wants development aid to be an instrument of its diplomacy or an autonomous policy with its own objectives and rationale.", Santiso (2002), s. 403.

<sup>14</sup> "One of the criticisms of applying conditionality in aid allocation is that donors do so in their own interests, rather than those of the people of the developing countries. As aid budgets decrease, conditionality could provide an excuse to cut off aid to strategically or commercially unimportant states." Smith, (1998), s. 255; "It is impossible to explain why the cutting off of aid to China in response to the Tiananmen Square massacre lasted such a short time, or why Haiti and Sudan were punished so severely, unless one recognizes that arbitrariness is inherent in donors' conduct when it is assessed by human rights criteria alone.", Tomaševski, (1997), s. 48; "In the absence of objective criteria and a coherent and transparent policy, it has to be said that the EU's policy in this field is guided by strategic interests and is frequently tainted by double standards. This runs counter to the very principle that human rights are universal", Europaparlamentet, Interim report on the proposal for a Council Decision on a framework procedure for implementing Article 366a of the Fourth Lomé Convention, A4-0175/97, 21/5/1997, s. 9.

<sup>15</sup> 1995 är ett lämpligt år att starta insamlingen av material eftersom det var i maj 1995 Rådet beslutade att alla förhandlingsmandat till externa avtal skulle innehålla likadant utformade villkorsklausuler. Jag har satt 31 december 2005 som sista datum för materialinsamlingen.



1995 rörde införande av villkorskláusuler i *alla* utkast till förhandlingsmandat för externa avtal.<sup>16</sup>

Genom att studera de fall då EG åberopat villkorskláusuler gentemot tredje land skapar jag förutsättningar för att analysera hur villkorskláusulen som rättslig konstruktion fungerat som instrument för att underlätta spridningen av politiskt definierade värderingar. EG:s användning av villkorskláusuler har, som tidigare nämnts, kritiserats utifrån flera olika utgångspunkter. Kritiken av villkorskláusulen har haft stor betydelse för avhandlingsarbetet. Jag har arbetat mycket med att undersöka hur väl underbyggd kritiken är. På så vis har min ”kritik av kritiken” fungerat som ett alternativt syfte med avhandlingen, särskilt då jag ofta upplevt att kritikerna utgått ifrån alltför snävt åtdragna perspektiv. Som exempel kan nämnas kritik ur internt EG-rättsligt perspektiv som fokuserar på kompetensgrunder, eller kritik ur ett traktatsrättsligt perspektiv som fokuserar på hur likhetsprincipen upprätthålls – ifall lika fall bedöms lika.

För att kunna arbeta med att uppfylla mitt syfte har jag formulerat två grundläggande forskningsfrågor, vilka var och en är mer konkret än det övergripande syftet.<sup>17</sup>

Min utgångspunkt för arbetet med de två forskningsfrågorna är: hur har villkorskláusulen använts i praktiken? Rådets beslut att åberopa, alternativt avstå från att åberopa, villkorskláusulen står därmed i centrum för undersökningen.

De två forskningsfrågorna är:

- Vilka värden inkluderar EG i den värdebas villkoret relaterar till?
- Vilka intresseavvägningar ställs EG inför då beslutet att åberopa villkorskláusulen fattas?

<sup>16</sup> Denna föresats har inte lyckats fullt ut. För det första har sektorsavtal (sektorsavtal är avtal som handlar om sakfrågor, exempelvis avtal om fiskekvoter mellan Gemenskapen och tredje land) exkluderats från sfären av avtal där villkorskláusuler används. Vidare har vissa länder, företrädesvis länder som betecknas som utvecklade länder, vid förhandlingar om nya avtal vägrat acceptera att villkorskláusuler upptas som avtalsinnehåll. Det mest kända exemplet på en sådan förhandling rör ett samarbetsavtal med Australien som förhandlades under 1996–1997, vilket inte kunde slutas eftersom Australien vägrade acceptera villkorskláusulen. Istället slöts en politisk deklaration mellan EG och Australien. Denna brist återkommer jag till vid flera tillfällen nedan, särskilt i kapitel 6.

<sup>17</sup> Jag kommer att återkomma till forskningsfrågorna vid flera tillfällen framöver i texten, särskilt i slutet av teorikapitlet. Slutligen kommer jag att påminna om forskningsfrågorna i analyskapitlet, efter att EG:s rättsliga ramverk beskrivits i kapitel 3, den historiska bakgrunden till villkorskláusulen redovisats i kapitel 4 och fallstudierna presenterats och sammanfattats i kapitel 5.

Den första forskningsfrågan har två aspekter. Den första aspekten är proaktiv: hur har EG presenterat värdebasens normativa innehåll? Vilka värden har parterna förbundit sig att upprätthålla genom att skriva på AVS-EG-partnerskapsavtalet? Den andra aspekten är reaktiv: vad har enligt EG utgjort ett brott mot värdebasen?<sup>18</sup>

Den andra forskningsfrågan handlar om att identifiera under vilka omständigheter EG påtalar ett brott mot värdebasen i avtalet. Förutom det direkta intresset att värdebasen i avtalet respekteras, vilket är den juridiska avspeglingen av den politiska målsättning instrumentet villkorsklausuler uppges ha skapats för att uppnå, har Rådet ytterligare intressen att beakta då beslutet att återropa villkorsklausulen fattas. I vissa fall kan dessa intressen konvergera, men i andra fall är de oförenliga. Genom att identifiera alternativa intressen skapas goda förutsättningar att undersöka i vad mån sådana inverkar på den rättsliga bedömningen av huruvida motparten brutit mot villkorsklausulen eller ej.

För att nå en djupare förståelse för användningen av villkorsklausulen krävs, förutom arbetet med de två huvudsakliga forskningsfrågorna, en kartläggning av det rättsliga ramverk villkorsklausulen används i. En sådan kartläggning är nödvändig eftersom det rättsliga ramverket har ett starkt normativt inflytande på Rådets handlingsutrymme avseende de frågor och beslut som rör EG:s externa relationer. Dessutom krävs en inventering av den historisk/politiska kontext villkorsklausulen vuxit fram i. Därför har jag studerat det rättsliga ramverk EG konstruerat för sina externa relationer, liksom den historiska bakgrunden till villkorsklausulen.

## 1.2 Tidigare forskning inom området

Området för min undersökning, rättsliga aspekter på villkorsklausulernas tillämpning, har behandlats tidigare i rättsvetenskaplig doktrin, främst i tre avhandlingar publicerade under 2000-talet.<sup>19</sup> Av dessa tre behandlar Bulter-

<sup>18</sup> Även om det innebär att gå händelserna något i förväg kan jag tillåta mig en kommentar av metodologisk art i detta sammanhang, eftersom det belyser hur jag ser på denna aspekt av forskningsfrågan: arbetet med att undersöka de fall då EG valt att återropa klausulen, i syfte att utreda vad EG ansett utgöra ett brott mot värdebasen, kompletteras av en undersökning av fall då EG kan ha valt att *inte* tillämpa klausulen. Anledningen att jag skriver "kan ha valt" är att det av naturliga skäl inte arkiveras beslut att inte tillämpa klausulen eftersom sådana inte finns. Se vidare i metodavsnittet nedan, avsnitt 2.4.

<sup>19</sup> Bulterman (2001), Fierro (2003), Bartels (2005) (Bartels disputerade 2002 vid EUJ, Florens, emedan avhandlingen publicerades något reviderad 2005) och flera artiklar samt delar av böcker som täcker EU:s externa relationer, EU:s initiativ för att sprida demokrati i värl-

man och Fierro området med snarlikt angreppssätt. Bägge två arbetar huvudsakligen med att beskriva och systematisera rätten genom att analysera de rättskällor som reglerar hur villkorsklausulen används. Fierro har en något djupare teoretisk analys och behandlar dessutom även villkorsklausulens historiska framväxt. Bartels avhandling är mera avgränsad till just villkorsklausulen och han skriver förtjänstfullt om avtalsrättsliga problem som uppstår i samband med användandet av villkorsklausulen. Jag har i mitt arbete försökt att utgå ifrån framförallt Fierros och Bartels resultat. Ambitionen har varit att arbeta vidare med de frågor jag upplevt att de inte nått tillräckligt långt med. Det gäller i första hand analysen av de fall då Gemenskapen åberopat villkorsklausulen.

Föreliggande arbetes tyngdpunkt ligger i de fallstudier jag utfört, där jag, relativt tidigare forskning, gjort omfattande analyser av de fall då EG beslutat att tillämpa villkorsklausulen. Denna analys är kanske avhandlingens främsta bidrag till den samlade forskningen om EG:s användande av villkorsklausuler i externa avtal. Fallstudierna i föreliggande arbete är avsevärt mer omfattande än de som utförts hittills. Eftersom metoden innebär att alla de fall då EG åberopat en villkorsklausul gentemot tredje land mellan 1995 och 2006 gått igenom har en stor databas skapats. Detta har medfört en synergieffekt i det att avhandlingen på så vis också kan fungera som uppslagsverk för den som söker kunskap och officiell dokumentation om EG:s tillämpning av villkorsklausuler.

Min analys utgår ifrån att tillämpningsfasen är kontextberoende, det vill säga att Rådet då det beslutar om att åberopa villkorsklausulen har flera olika intressen att beakta – varav resultaten av den egna analysen av de traditionella rättskällorna är ett. Således har jag i ganska stor utsträckning utgått ifrån annan teoribildning än tidigare forskning om villkorsklausulerna. Detta innebär att jag i min analys kommer att kunna presentera en ny typ av kunskap om villkorsklausulerna, vilket betyder att ytterligare en facett av diamanten görs synlig.

### 1.3 Studiens disposition

Efter detta inledande kapitel följer kapitel 2 där jag presenterar den teori jag använt mig av dels då jag konstruerat min metod för materialinsamling och dels då jag analyserat det material jag samlat in. I kapitel 3 presenterar

---

den, EU:s utvecklingssamarbetsstrategier m.m. Se exempelvis Arts (1995), Cremona (1996), Brandtner & Rosas (1998), Smith (1998), Clapham (1999), Arts (2000), Youngs (2001).

jag det materiellrättsliga ramverk som är tillämpligt vid användningen av villkorsklausuler. Dels presenteras den internationellrättsliga reglering som är relevant, vilket kort sagt innebär reglering av internationella avtal, och dels presenteras den EU-rättsliga regleringen. Presentationen av EU-rätt fokuserar på den reglering som tillkommit för EG:s och EU:s externa relationer. Kapitel 4 återger den historiska bakgrunden till EG:s externa relationer, med fokus på den kontext villkorsklausulen så småningom främst kom att figurera i, nämligen utvecklingssamarbete med tredje land. Kapitel 5 är avhandlingens centrala kapitel. I detta redogör jag för de fallstudier jag genomfört. Det insamlade materialet presenteras och sammanfattas för att analyseras i kapitel 6. Därefter följer kapitel 7 som är en sammanfattning av avhandlingen.

## 1.4 Terminologi och hänvisningar

Jag har i möjligaste mån strävat efter att citera svenska översättningar av de officiella dokument jag refererar men de har inte alltid funnits tillgängliga.<sup>20</sup> De akter som inte finns på svenska presenteras på engelska och då är hänvisningen exempelvis till OJ och inte till EUT/EGT. 1 februari 2003 bytte EGT namn till EUT. Detta innebar att EGT L 26, 31/1/2003 följdes av EUT L 27, 1/2/2003 och att EGT C 24, 31/1/2003 följdes av EUT C 25, 1/2/2003. Vidare har jag använt mig av EGT/EUT i högsta möjliga utsträckning varför flera typer av dokument, exempelvis Rådets beslut, ibland sorterar under rubriken EUT/EGT i litteraturlistan trots att andra rådsbeslut återfinns under rubriken "Rådet" då jag inte funnit dem publicerade i EGT/EUT.

<sup>20</sup> Anledningen att de ej funnits tillgängliga på svenska är oftast att de är äldre än det svenska medlemskapet i EU och att de (ännu) inte översatts.

## 2 Avhandlingens teoretiska ramverk

*Some decades ago, a well-known scientist (some say it was Bertrand Russell) once gave a public lecture on astronomy. He described how the earth orbits around the sun and how the sun, in turn, orbits around the center of a vast collection of stars called our galaxy. At the end of the lecture, a little old lady at the back of the room got up and said: "What you have told us is rubbish. The world is really a flat plate supported on the back of a giant tortoise." The scientist gave a superior smile before replying, "What is the tortoise standing on?" "You're very clever, young man, very clever," said the old lady. "But it's turtles all the way down!"<sup>1</sup>*

(Stephen Hawking)

### 2.1 Vad är en teori?

Inom vetenskapen tycker jag mig se två huvudsakliga användningar av begreppet teori. I den första betydelsen hänger teorier om verkligheten tätt samman med det logisk positivistiska vetenskapsidealet som kort sagt går ut på att verifiera, eller falsifiera, en hypotes genom en empirisk utredning där verkligheten antingen bekräftar, eller falsifierar, teorin. Sådana teorier konstrueras regelmässigt genom att vetenskapsmannen betraktar verkligheten och försöker ställa upp lagar för att kunna förutsäga framtiden.

I den andra betydelsen innebär begreppet teori en tolkningsbakgrund till den kunskap forskaren inhämtat. Teorier, i denna bemärkelse, används av forskaren som hjälpmedel att analysera och dra slutsatser med utgångspunkt i det undersökta materialet.

I denna avhandling är det den senare betydelsen av begreppet teori som avses.

I detta kapitel presenterar jag de grundläggande teoretiska resonemang jag använt mig av då jag analyserat det material jag samlat in om Gemenskapens användning av villkorsklausuler. Den teoretiska grund jag erhållit genom att studera socialkonstruktivistiska angreppssätt har också inverkat på hur jag utformat min forskningsmetodologi. Efter att jag presenterat de teoretiska

<sup>1</sup> Hawking (2005), s. 4.

utgångspunkterna för avhandlingen återvänder jag till att redogöra för hur jag hanterat materialinsamling och källor.

Mitt intresse för ämnet jag valt att skriva avhandling om kan jag spåra till den intressanta frågan om varför villkorsklausulen tillämpats i ett visst fall och inte i ett annat. Tillämpningen kan beskrivas som Rådets bedömning av de vid tillfället relevanta omständigheterna. Utgångspunkten i detta arbete är att denna bedömning varken kan förstås eller analyseras enbart med hjälp av innehållet i de klassiska rättskällorna, vilket har inneburit att jag sökt mig till andra rättsteoretiska ramverk än det rättspositivistiska.<sup>2</sup>

För att inledningsvis ge läsaren lite vägledning kan jag placera in avhandlingens kärnfrågor i gränssnittet mellan folkrätt och EU-rätt. Den interna EU-rättsliga regleringen behandlas i stor omfattning eftersom den skapar effekter på den folkrättsliga arenan där EU uppträder i relation till andra folkrättsliga subjekt. På denna arena är naturligtvis inte EU-rätten det främsta normativa ramverket, utan här är det i första hand folkrättsliga normer som beaktas.

## 2.2 Innehållsdeklaration – de teoretiska utgångspunkterna för min bild av rätten

Jag minns att jag i början av min doktorandtid talade med en vän som skulle börja studera juridik. Han förklarade för mig att det skulle bli så skönt att lära sig hur det ligger till, vad som gäller, om rätt och fel, om lag och rätt. Jag minns att jag gjorde honom irriterad, eftersom jag inte lyckades hejda ett litet leende. Jag förklarade snabbt att det han uppfattade som ett nedlåtande, rentav mästrande, leende snarast var ett ihågkommande, igenkännande uttryck. Ett uttryck för hur jag mindes att det kändes innan jag bytte fokus för mitt rättsvetenskapliga kunskapsintresse.

Min vän var, som ni förstår, av uppfattningen att det fanns ett givet svar – lagligt eller olagligt – och att han som blivande jurist var på väg att lära sig *vad* detta var. Efter några korta frågor från mig definierade han om sin öns-

<sup>2</sup> Med begreppet de ”klassiska rättskällorna” åsyftar jag i första hand de folkrättsliga rättskällorna som de beskrivs i ämnets standardverk, det vill säga traktaträtt, sedvanerätt, generella rättsprinciper och rättspraxis från den internationella domstolen (ICJ), jämför exempelvis Shaw (2003) kap. 3; Cassese (2005) kap. 8, 9; Brownlie (2003) kap. 1. Angående motsvarande begrepp relaterat till EU-rättsliga rättskällor avser jag det som inom EU-rätten kallas *l’acquis communautaire*, dvs. primärrätt, sekundärrätt, praxis och generella rättsprinciper, jämför exempelvis Bernitz (2007), s. 25 ff.; Hettne och Otken Eriksson (red.) (2005), s. 21–80.

kan till att han skulle lära sig en sorts detektivmetod, ett sätt att finna svaret enligt gällande rätt. Jag hade vid detta skede övergivit idén om att jurister arbetade efter någon form av arkeologisk metod som gick ut på att leta på rätt ställe bland rättskällorna. Jag tyckte att det var självklart att advokater och domare, tv-expertter och professorer i rättsvetenskap inte sysslade med annat än att argumentera, var och en relaterat till ett visst specifikt mål, och vissa uttryck ansågs av alla vara en sorts trumfkort, som i egenskap av sådana automatiskt slog andra, ibland mer rationella, argument.

Denna dekonstruktion av det ”juridiska språkbruket” är grundläggande för min förståelse av hur rätten fungerar i samhället. Att försöka förstå nyanserna bakom ett rättsligt argument är av central betydelse för all rättslig analys. Inledningsvis är det viktigt att konstatera att rätten är ett socialt fenomen, konstruerat av människor. Detta konstaterande är väsentligt eftersom insikten det medför omöjliggör en objektsgrundad kunskapssyn då man studerar rätten. Med detta menar jag att det är omöjligt att separera objektet för betraktelsen (analysen eller tolkningen) från subjektet (betraktaren).<sup>3</sup> Konsekvenserna av detta faktum är intressanta. De innebär att det inte går att hänvisa till ”gällande rätt” i bemärkelsen objektivt verifierbara normer. Detta är egentligen knappast ett kontroversiellt påstående, men likväl hänvisas det dagligen till denna ”gällande rätt”. Frågan om möjligheten att fastställa ”gällande rätt” är förvisso av större vikt än jag avser ge den utrymme i detta kapitel. Jag kommer dock göra mitt bästa för att förmedla mina egna utgångspunkter i förhållande till frågan, eftersom det är nödvändigt för läsaren att känna till dem för att kunna följa med i det följande resonemanget.

För att ge en fingervisning om var jag står kan jag nämna att ”gällande rätt” för mig är ett okontroversiellt begrepp *förutom* då det används som ett

<sup>3</sup> Det är intressant att påminna sig om att ting vi människor konstruerar har en fysisk existens och en social existens. Detta hänger till viss del ihop med de begränsningar vårt språk sätter, men tillåt mig förklara genom ett litet exempel:

Vi tänker oss en bil. Bilen är ett fysiskt fenomen samtidigt som den är ett socialt fenomen. Bilen finns där, oberoende av om alla människor på jorden dör imorgon. Samtidigt kan det mycket väl tänkas att det sociala fenomenet bil skulle gå förlorat ifall alla människor på jorden dog imorgon. Dessutom kan det sociala fenomenet förändras genom att vi beskriver bilen för varandra; det kan få nya egenskaper. Trots att det fysiska fenomenet (exemplaret) inte förändras. Låt oss säga att jag följer min brorson Alvin till dagis en morgon. Då vi kommer fram till ett övergångsställe säger jag till Alvin att han måste se upp för bilarna, eftersom de är mycket, mycket farliga. Alvin nickar och ser upp för bilarna. När jag lämnat Alvin på dagis går jag själv över samma övergångsställe tillbaka. Hur farliga är bilarna nu? Är de lika farliga, eller inte? Samma fysiska fenomen kan ha olika sociala ”egenskaper”, och dessa ”egenskaper” är beroende av vår uppfattning om dem för att existera.

argument *i sig självt*, vilket tyvärr inträffar alltför ofta.<sup>4</sup> Som exempel kan nämnas utsagor i stil med: ”enligt gällande rätt skall X dömas för Y” eller liknande. Sådana utsagor förutsätter, logiskt sett, att det är helt omöjligt att gällande rätt skulle kunna tolkas på mer än ett sätt. Naturligtvis inser alla jurister att så inte är fallet, och att en jurist som använder sig av uttrycket ”gällande rätt” som argument *i sig*, gör detta eftersom denne upplever sig få ut en retorisk effekt av det, en sorts snålskjuts på den legitimitet lagen, den ”gällande rätten”, skänker.

Problemet är att alla jurister inte alltid vill låtsas om att de inser detta. Seden att hänvisa till att man har ”gällande rätt” på sin sida har vuxit sig så stark att det ibland görs okritiskt och oreflekterat, och därmed har begreppet ”gällande rätt” fått ett eget, normativt, innehåll som går utöver betydelsen av ”lagens ordalydelse”. Med Searles termer har begreppet reifierats, det vill säga att begreppet efter en tid upplevs ha en egen existens, likt ett faktum som kan fastställas på objektiva grunder.<sup>5</sup> Hela poängen med denna typ av hänvisning till ”gällande rätt” är att låta påskina att det man säger har högre värde (sanningshalt) eftersom det inte är en personlig värdering, utan något som kollektivet kan verifiera. Därmed har vi nosat upp pudelns kärna avseende vad som är problematiskt med begreppet ”gällande rätt”. Eftersom rättsliga konstruktioner är sociala fenomen kan de omöjligt vara ”råa fakta” (Searle 1997). De är ”institutionella fakta” vilka skapas och återskapas i kommunikativa processer, exempelvis juristers tolkning av rätten.<sup>6</sup>

I nästa avsnitt kommer jag att utveckla kopplingen mellan ”gällande rätt” och ”institutionella fakta”. Min avsikt är att visa att varje försök att beskriva ”gällande rätt” innebär *de facto* en förändring av det ”institutionella faktumet” ”gällande rätt”. Varje beskrivning är i någon grad normativ, alltså en

<sup>4</sup> När begreppet används för att peka ut en viss lag som antagen i demokratiskt beslutad ordning, eller i liknande situationer, är begreppet oproblematiskt i mina ögon.

<sup>5</sup> Jag hänvisar till Searle då jag strax kommer att återkomma till honom, väl medveten om att det inte var John Searle, utan snarare George Lukács, som var först med att använda begreppet reifiering.

<sup>6</sup> Notera att jag kritiserar en specifikt angiven betydelse av begreppet ”gällande rätt”. Det är förvisso en betydelse jag upplever att många jurister ger begreppet, så gott som dagligen, och den kritik jag framför är relevant i förhållande till just denna bestämning av begreppet. Jag känner också till diskurser där ”gällande rätt” definieras som den rådande kollektiva uppfattningen, alltså som ett ”institutionellt faktum”. Märk väl att begreppet ”gällande rätt” fungerar mycket sämre som argument *i sig* med en sådan bestämning, och därmed har jag återfört diskussionen till punkten där jag startade densamma.



icke-deskriptiv utsaga.<sup>7</sup> Insikten att rätten är ett socialt konstruerat fenomen skapar en paradox. Begreppet ”gällande rätt” låter sig teoretiskt sett inte beskrivas utan att förändras – samtidigt som nyttan av begreppet i viss mån går förlorad om ”gällande rätt” innebär någonting annat än en objektiv tolkning av en rättslig norm.<sup>8</sup> Ett lämpligt sätt att hantera paradoxen är att betrakta rättsregler som gemensamma föreställningar, med Searles terminologi ”institutionella fakta”, snarare än objektivt verifierbara normer.

Att vi alla strävar efter att vara så objektiva som möjligt då vi försöker förklara vad en regel innebär och hur den är aktuell på en viss typ av konflikt är, faktiskt, en annan sak än att säga att vi objektivt kan fastställa innehållet i ”gällande rätt”.

### 2.2.1 Om juridik som institutionella fakta – John Searle

I boken *Konstruktionen av den sociala verkligheten* försöker Searle besvara frågor om hur den verklighet vi lever i egentligen är uppbyggd. Searle inleder boken med att berätta vad den handlar om:

Den här boken handlar om ett problem som förbryllat mig länge, nämligen att det finns delar av den verkliga världen, objektiva fakta i världen, som är fakta endast i kraft av människors överenskommelse. I en bemärkelse finns det ting som existerar bara för att vi tror att de existerar.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Här påminns vi om att språk sätter ramarna för vad som är möjligt att säga, delvis på grund av att ett språk är ett ”institutionellt fakta”. Det jag säger i meningen ovan skulle kunna sägas som att ”varje beskrivning är i någon grad normativ, alltså en *icke-beskrivning*. Detta skulle kunna tas för ett bevis för att jag uppenbarligen har fel, men betänk meningen i ljuset av en subjektivistisk epistemologi. Det är omöjligt för mig att beskriva någonting utan att först internalisera intrycken av det som skall beskrivas och därefter uttala min personliga beskrivning. Märk väl att jag fortfarande strävar efter att vara objektiv då jag påstår att jag beskriver någonting, eftersom begreppet beskriva har den innebörden.

<sup>8</sup> Den praktiska nyttan jurister har av att använda begreppet ”gällande rätt” i sin dagliga yrkesutövning ifrågasätts inte här. Jag vill däremot visa på de problem som uppstår om man inte är medveten om att rättsliga fenomen är sociala fenomen, och ännu värre, om man är medveten men väljer att tala om rättsliga fenomen som om man själv var frikopplad från hur dessa rekonstruerades.

<sup>9</sup> Searle (1999), s. 15. Som en kort kommentar till den svenska översättningen vill jag nämna att jag snarast hade översatt den sista meningen i stycket till ”I en bemärkelse finns det ting som existerar bara för att vi tror *på* att de existerar”. Searle använder verbet ”believe” och enligt min uppfattning riskerar Staffan Ahlins svenska översättning leda läsarens tanke till tro i betydelsen att man tror – men man är inte säker, snarare än att tro i betydelsen tro på någonting med övertygelse. För den läsare som ännu inte är bekant med Searles bok kanske min kommentar ter sig överdrivet petig, men jag framhårdar i att nyansen är av stor vikt, och jag hoppas genom att redogöra för Searles tankar också indirekt kunna förklara varför.

Searle utgår ifrån tanken om att det bland alla existerande typer av fakta, finns två typer som är särskilt viktiga för att vi skall kunna förstå den sociala verklighetens uppbyggnad. Dessa två är ”råa fakta” och ”institutionella fakta”. ”Institutionella fakta” är de som är mest intressanta för denna avhandling, eftersom all juridik utgörs av institutionella fakta. Som exempel på ett ”institutionellt fakta” anger Searle pengar.

För att den här papperslappen skall vara en femdollarsedel till exempel, måste den mänskliga institutionen pengar finnas till.<sup>10</sup>

Han skulle lika gärna kunnat tala om en papperslapp som var ett kontrakt eftersom den mänskliga institutionen kontrakt finns till. ”Råa fakta” är fakta som existerar oberoende av mänskliga institutioner. Searle använder sig ofta av exemplet att det är ett ”rätt faktum” att det ligger snö och is nära toppen av Mount Everest.

En förutsättning för att kunna diskutera på vilket sätt sociala fakta existerar i verkligheten är att först förklara vad verkligheten är, eller kanske snarare redovisa vilka utgångspunkter teorin om sociala fakta tar avseende verkligheten.<sup>11</sup> Searle slår därför inledningsvis fast två postulat för sin undersökning. Vi måste acceptera atomteorin om materien och biologins utvecklingsteori.

Skelettet i vår ontologi kan alltså beskrivas på följande sätt: Vi lever i en värld som helt och hållet består av fysiska partiklar i kraftfält. Vissa av dessa partiklar är organiserade i system. Vissa av dessa är levande system och några av dessa levande system har utvecklat medvetande. Med medvetande följer intentionalitet, organismens förmåga att representera föremål och sakförhållanden i världen för sig själv.<sup>12</sup>

Begreppet ”intentionalitet” är grundläggande. Det representerar omständigheten att vi kan föreställa oss saker och ting. När man lägger till aspekten ”kollektiv intentionalitet” har man tagit första steget mot ett ”institutionellt fakta”.

”Kollektiv intentionalitet” exemplifierar Searle bland annat med att violinisten i symfoniorkestern delar samma avsikt med sitt spelande som alla andra i orkestern, trots att violinisten samtidigt har en egen avsikt (intention-

<sup>10</sup> Searle (1999), s. 16.

<sup>11</sup> ”Vi måste formulera några väsentliga grundförutsättningar om *hurdan världen faktiskt är* för att vi över huvud taget skall kunna ställa de frågor som vi försöker besvara”, Searle (1999), s. 19.

<sup>12</sup> Searle (1999), s. 21.

nalitet) – nämligen att spela sin stämman. Alla fakta som inbegriper ”kollektiv intentionalitet” är ”sociala fakta”<sup>13</sup>

Den typen av fakta jag avser att fokusera kring är ”institutionella fakta”, helt enkelt därför att rättsregler är ”institutionella fakta”. För att ett fakta skall vara ett ”institutionellt fakta” krävs ”kollektiv intentionalitet” och det är därmed en typ av ”sociala fakta”. Det är dock inte den enda typen av ”sociala fakta”, även om alla ”sociala fakta” är kollektiva. Searle exemplifierar skillnaden mellan ”institutionella fakta” och övriga ”sociala fakta” genom att förklara att det faktum att hyenor jagar ett lejon (gemensamt i flock) är ett ”socialt fakta”, men det är inte ett ”institutionellt fakta” – hyenorna saknar nämligen kapaciteten till kollektiv intentionalitet.<sup>14</sup>

Varför är då Searles insikter om hur vår sociala verklighet, och i synnerhet dem om ”institutionella fakta”, intressanta för en jurist som arbetar med internationell rätt? Jag gissar att jag redan, i någon mån, avslöjat svaret på denna fråga, men för att understryka, och därmed ge det den betydelse det förtjänar, upprepar jag mig gärna. Kunskap och förståelse för hur ”institutionella fakta” skapas och förändras är av avgörande betydelse för alla jurister, eftersom rättsregler är typexempel på ”institutionella fakta”.

För att illustrera såväl funktionen som kraften, och därmed även inflytandet och betydelsen av ”institutionella fakta” återvänder Searle till sitt favoritexempel; pengar. Genom att återge den historiska utvecklingen av sedelsystemet, från medeltidens Europa fram till våra dagar, lyckas Searle förklara flera logiska samband och effekter av hur ”institutionella fakta” skapas och fungerar.<sup>15</sup> Inledningsvis använde vi varupengar. Detta begrepp signifierar användandet av en vara, exempelvis ett stycke guld, som betalningsmedel. Guldet betingade det värde det faktiskt betingade, och detta upplevdes ha de kvaliteter folk ställde på systemet med betalningsmedel. Guldmynten var alltså inledningsvis värdefulla eftersom de utgjorde en viss mängd guld. Så småningom skapades det ”institutionella faktumet” pengar, och betydelsen av att guldmyntet verkligen var ”värt sin vikt i guld” vattnades ur. I detta steg av systemets historia samlar således människor på betalningsmedel, just på grund av att de utgör accepterade betalningsmedel.<sup>16</sup> I medeltidens Europa

<sup>13</sup> Searle (1999), s. 41.

<sup>14</sup> Jämför Searles figur 5.1: Hierarkisk systematik av (vissa typer av) fakta, Searle (1999), s. 135.

<sup>15</sup> Searle (1999), s. 55 f.

<sup>16</sup> Searle berättar att Marlborocigarett utgjorde ett betalningsmedel i Sovjetunionen strax före dess sammanbrott, varför människor, som kanske inte ens rökte, samlade på sig cigaretter, Searle (1999), s. 56.

började bankirer att ta emot folkets betalningsmedel (guld) för att hålla det i säkert förvar. Då folk lämnade sitt guld fick de ett kvitto ifrån bankiren. Därefter användes kvittona som betalningsmedel på samma sätt som guldet tidigare gjort. Man brukar tala om att varupengarna ersatts av kvittopengar. Så småningom försvann som bekant relationen till guld. Sedelsystemet blev en del av de framväxande staternas ansvar allt eftersom ekonomierna växte. Systemet med papperspengar kan anses ha ersatt systemet med kvittopengar då staterna tog på sig ansvaret för att medborgarnas sedlar verkligen var värda den summa pengar som angavs på varje papperslapp.<sup>17</sup>

Det mest intressanta i Searles exempel över sedelsystemets utveckling är att det ”institutionella faktumet” förändras på grund av att den kollektiva intentionaliteten förändrar det. Det är således uppenbart att ”institutionella fakta” ständigt är i ett tillstånd av förändring. Hur snabbt denna förändring sker beror på hur snabbt de människor, vars ”kollektiva intentionalitet” utgör det ”institutionella faktumet”, avser att förändra faktumet ifråga.

Överfört på rätten betyder detta att tolkning av rättsregler innebär deltagande i den kommunikativa process som är uttrycket för vår ”kollektiva intentionalitet” avseende en viss regel (”institutionellt fakta”). För att illustrera vad jag menar vill jag presentera följande scenario. När EG väljer att åberopa, men även, och kanske snarare då, EG väljer att *inte* åberopa villkorsklausulen innebär detta val ett uttryck för ifall normerna kopplade till värdebasens innehåll kränkts eller inte. Detta uttryck är ett deltagande i den kommunikativa process som alla aktörer inom den internationella rätten deltar i. Uttrycket kommer därför att påverka det institutionella faktumet ”mänskliga rättigheter” (ifall frågan gällde ett eventuellt brott mot MR). Rent konkret innebär det att EG:s agerande inför ett *potentiellt* brott mot värdebasen kommer att påverka hur nästa *potentiella* brott mot värdebasen bedöms.

<sup>17</sup> I sammanhanget kan det vara värt att påpeka att språk, som kanske är det mest framstående exemplet på ett ”institutionellt faktum”, ofta låter samma ord symbolisera såväl ett ”rätt faktum” som ett ”institutionellt faktum”. Således kan frågan ”Har du pengar?” betyda: har du några sedlar eller mynt i fickan, alternativt: har du tillräckligt med finansiella tillgångar för att köpa huset? I den första betydelsen avses pengar som ett ”rätt faktum”. I den andra som ett ”institutionellt faktum”. Språkets betydelse är intressant eftersom en sannolik följd av att det enbart existerar ett ord är att förhållandet mellan ”rätt faktum” och ”institutionellt faktum” döljs. När detta faktum döljts kan det uppstå situationer då ”institutionella fakta” misstas för ”råa fakta”, vilket sannolikt, i kombination med att det ”institutionella faktumet” reifierats, är en av de bidragande orsakerna till att många jurister upplever sig kunna söka svaret på frågan om vad som utgör ”gällande rätt” för att lösa en viss hypotetisk frågeställning.

## 2.2.2 Teoribildning från juridiken närliggande samhällsvetenskaplig forskning

Eftersom denna avhandling fokuserar på en avtalsklausul, vilken förvisso regleras av internationellrättsliga normer, skiljer den sig i detta avseende något från den typen av avhandling som fokuserar direkt på de internationellrättsliga normer som reglerar de internationellrättsliga subjekten. Avhandlingen handlar inte, primärt, om att diskutera ifall internationellrättslig reglering används som ursäkter, eller onåbara utopier, för staternas handlande eller hurvida stater brutit mot reglerna, alternativt förändrat regleringen, avseende en viss typhändelse. Avhandlingen fokuserar primärt på att undersöka ett förhållande som vid en första anblick är fullt legitimt sett ur ett internationellrättsligt perspektiv – ett internationellt avtalsförhållande mellan två internationellrättsliga rättssubjekt.<sup>18</sup>

En viktig konsekvens av detta faktum är att jag behövt komplettera den internationellrättsliga teorin med teori ifrån närliggande vetenskapliga fält för att förbättra mina möjligheter att analysera hur aktörer i internationella relationer agerar i förhållande till varandra. Internationellrättslig teori är ofta begränsad till att fokusera på hur aktörer förhåller sig till tvingande regler.

Min utgångspunkt är att konstruktivistisk IR-teori (Internationella relationer) som ett komplement till den rättsliga kritiskt realistiska teoribildningen underlättar min möjlighet att förstå parternas agerande. För att åskådliggöra, tillåt mig följande enkla exempel: från en positivrättslig teoretisk utgångspunkt föreslår Kommissionen Rådet att tillämpa villkorsklausulen då kriterierna, enligt rättskällorna, för att tillämpa villkorsklausulen tolkades, av Kommissionen, som uppfyllda. Från en kritisk (rätts)konstruktivistisk teoretisk utgångspunkt väger Kommissionen in andra intressen vid sidan av den bedömning som ovan beskrivits som positivrättslig.<sup>19</sup>

Mitt val av teoretisk utgångspunkt handlar om hur jag anser mig bäst kunna förstå och förklara det rättsliga beslut som fattas och eftersom jag är övertygad av att besluten grundas både på rättskällor och på faktorer som inte finns angivna i rättskällorna räcker den positivrättsliga metoden bara en bit på vägen till att förstå och förklara hela beslutet.

<sup>18</sup> Just det faktum att villkorsklausulerna är en del av ett internationellt avtal mellan EG och tredje land framhävdes av Kommissionens rättstjänst då jag intervjuade representanter för denna. Kommissionens ståndpunkt var att det aldrig uppstår någon skyldighet för EG att tillämpa villkorsklausulen.

<sup>19</sup> För en liknande utgångspunkt jämför Cavatorta, Chari, Kritzinger & Arana (2008).

### 2.2.2.1 (Social)konstruktivism

Sedan slutet på 1980-talet har det socialkonstruktivistiska<sup>20</sup> perspektivet vunnit mark inom den samhällsvetenskapliga forskningen som bedrivs i den disciplin vi vanligen kallar internationella relationer. I mitten av 1990-talet hade det etablerat sig som ett av de ledande perspektiven inom studiet av IR.<sup>21</sup>

I deras introduktion till ämnet socialkonstruktivism anför Jackson och Sørensen att:

Constructivism is both a social theory and a number of different substantive theories about IR.<sup>22</sup>

Med "social theory" menar författarna en övergripande teori om sociala relationer, om den sociala verkligheten och om relationen mellan strukturer och aktörer. Med "substantive theories about IR" menar de teorier om vissa begränsade aspekter av IR. Baazs anför i sin analys av socialkonstruktivismens inträde i IR-disciplinen att socialkonstruktivismen åtminstone har sex viktiga inspirationskällor; allt ifrån filosofi via IR-teori till sociologi.<sup>23</sup> Med stöd av Ruggie anför Baaz att socialkonstruktivismen skiljer sig från samtida utvecklingar av IR-teori i det att man svårigen kan särskilja de teorier den springer ur. Liksom Baaz nämner Eriksson Nicholas Onuf som den första forskare som anlade ett konstruktivistiskt perspektiv i sina studier av internationella relationer.<sup>24</sup> Onuf byggde, enligt Eriksson, mycket av sin teori på sociologen Anthony Giddens arbete, vilket ytterligare stärker Baazs analys av socialkonstruktivismens intellektuella ursprung.

En central utgångspunkt i konstruktivistisk teori är att intressen och idéer formas i sociala processer. Detta innebär att man som teoretiker inte kan utgå ifrån en teori som postulerar att aktörerna agerar utefter vissa antagna intressen.

<sup>20</sup> Flera av författarna inom studiefältet internationella relationer använder det kortare "konstruktivism" eller "konstruktivistisk" istället för att skriva ut hela ordet socialkonstruktivism. Se exempelvis Gustavsson & Tallberg (2006) och Jackson & Sørensen (2007) (constructivist). Jag använder bägge begreppen och avser samma sak med båda två, även om jag föredrar "konstruktivism" eller "konstruktivistiskt" då dessa är, om än marginellt, mindre tungrodda.

<sup>21</sup> Eriksson (2006), s. 91.

<sup>22</sup> Jackson & Sørensen (2007), s. 164.

<sup>23</sup> Baaz (2002), s. 153.

<sup>24</sup> Eriksson (2006), s. 92.

Till skillnad från rationalistiska perspektiv som realism, liberalism och marxism menar konstruktivismen att identiteter och intressen inte kan postuleras, utan måste problematiseras. I stället för att anta vad en identitet eller ett intresse är, ställer konstruktivismen frågor om hur identiteter och intressen formas.<sup>25</sup>

Eftersom aktören är en del av den kommunikativa process som skapar, eller snarare återskapar, identiteter, intressen och naturligtvis också aktörerna själva, kan man inte som de tidigare stora teorierna utgå ifrån att människan i grunden är av en viss naturlig predisposition.<sup>26</sup> Detta leder till att Eriksson kan göra följande uttalande:

Ett centralt påstående inom konstruktivismen är att aktörers identiteter och intressen inte kan tas för givna och inte kan antas vara desamma i alla situationer.<sup>27</sup>

Eriksson lyfter fram Berlinmurens fall som en historisk händelse med konsekvenser för konstruktivismens kommande landvinningar inom IR-teori. Eftersom de tidigare rådande stora teorierna, ”grand theories”, vilka gjorde anspråk på att vara heltäckande förklaringsmodeller för hur internationell politik fungerade, inte lyckats förutse Berlinmurens fall fick konstruktivisterna vind i seglen för sina mindre anspråkslösa teoretiska ansatser vilka hade lägre ambitionsnivå avseende teoriens nytta som framtidsförutsägelse.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Eriksson (2006), s. 88.

<sup>26</sup> Såväl Gustavsson & Tallberg (2006) som Jackson & Sørensen (2007) tar i sina läroböcker om IR upp Thukydides, Machiavelli och Hobbes som de tre klassiska realisterna vilkas filosofiska gärning utgör grunderna för realismen som social teori. De bägge manualerna i IR tar därefter upp Hans J. Morgenthau (Morgenthau 1948) som grundare av den moderna realismen där utgångspunkten är ”att politik går att förklara utifrån människans natur och att denna är densamma för alla tider och platser” (Hall, 2006, s. 39). Enligt Hall baserar Morgenthau en del av sin teori om internationella relationer på ett av de grundläggande postulat Hobbes utfäst (närmare bestämt ”säkerhetsproblemet”, det vill säga, kort sagt, det grundläggande antagandet att alla individer [vilket analogt tillämpas på stater] drivs av rädslan att attackeras av andra individer till att sluta samhällskontraktet). Intressant nog anför Malcolm att ”[a] strange asymmetry prevails in modern writings on Hobbes’s theory of relations between states. For specialists in international relations theory, Hobbes is a canonical figure, a key representative of one of the major traditions. [...] No student of international relations theory, it seems, can afford to disregard Hobbes’s contribution to that field. And yet, if one turns from the international relations specialists to the Hobbes specialists, one finds that such disregard is perfectly normal.” Malcolm, (2004), s. 432. Utan att gå alltför djupt i analysen av Hobbes syn på internationella relationer kan man sluta sig till att Morgenthau kan ha valt ut vissa bitar ur Hobbes analys, och eventuellt lämnat andra därhän.

<sup>27</sup> Eriksson (2006), s. 87.

<sup>28</sup> Eriksson (2006), s. 92.

Vad ger då socialkonstruktivisterna sig själva för uppgift? Vad är deras syn på hur forskning om internationella politiska relationer skall bedrivas, och vad skall man ta reda på som forskare? Finns det något inom konstruktivistisk IR-teori som kan underlätta mitt arbete med att uppfylla denna avhandlings syfte? Eriksson definierar socialkonstruktivismens uppgift på följande vis:

Konstruktivister menar som sagt att intressen inte kan eller bör tas för givna, utan att de bör ses som resultatet av olika materiella och framför allt immateriella faktorer, vilka ofta är situationsbetingade. Uppgiften är, menar konstruktivisterna, att studera *hur* ett intresse formas. Gemensamt för konstruktivister är att de pekar på betydelsen av hur sociala verkligheter som identiteter, normer och idéer formar intressen.<sup>29</sup>

Det finns ett flertal olika grenar av socialkonstruktivistisk IR-teori.<sup>30</sup> Gemensamma nämnare är dock en utgångspunkt i socialkonstruktivismen som social teori, med fokus på "aktör-struktur" relationen<sup>31</sup> liksom normers och reglers betydelse för forandet av den sociala verkligheten.<sup>32</sup> De teoretiska formuleringar som intresserar mig mest mot bakgrund av syftet med denna avhandling, är de som fokuserar på hur intressen formas av, och formar, aktörerna i den institutionella strukturen (det internationella samfundet) med särskild fokus på den del av sagda struktur som utgörs av internationellrättsliga regler. Aktörerna kommer att agera utifrån de intressen de identifierat och rangordnat. Intressena skapas kontinuerligt i, och av, den kontext aktören befinner sig i.

Även inom rättsvetenskapen har socialkonstruktivismen inspirerat forskare till att analysera hur vi människor förhåller oss till de rättsliga fenomen vi konstruerat. Ett tidigt exempel är MacCormick & Weinbergers lansering

<sup>29</sup> Eriksson (2006), s. 93.

<sup>30</sup> Baaz väljer att ta upp "Naturalistic Social Constructivism" och "Neo-classical Social Constructivism", men nämner också "Post-modern Social Constructivism" och "Narrative Social Constructivism", Baaz (2002), s. 160 ff. Eriksson väljer att dela upp de olika teoriavknoppningarna i konventionella och kritiska konstruktivism, Eriksson (2006), s. 89.

<sup>31</sup> "Aktör-struktur" relationen behandlades ingående av Giddens i "The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration" (Giddens 1984). Som tidigare nämnts var Onuf inspirerad av Giddens arbete.

<sup>32</sup> Jämför Erikssons syn på normers och reglers betydelse inom socialkonstruktivistisk IR-forskning: "Normer och regler är som sagt centrala begrepp i många konstruktivistiska forskningsprojekt. [...] En av de stora utmaningarna ligger i att förklara hur det kommer sig att normer genomdrivs väldigt olika i olika länder, även då det finns en mycket stark internationell institutionalisering av normerna." Eriksson (2006), s. 98.



av en institutionell rättsteori 1986.<sup>33</sup> De bägge författarna använder sig av John Searles konstruktivistiska begreppsapparat för att skapa en teori om rätten. En annan forskarduo som tydligt inspirerats av Searle är Glavå och Petrusson. I en artikel från 2002 pläderar de för ett "socialkonstruktivistiskt medvetandegörande" vilket de i förlängningen hoppas kommer leda till att juristen tar ett självständigt ansvar för sin egen normativa påverkan på de institutionella fenomen (rättskonstruktionerna) denne ständigt, genom deltagande i den kommunikativa process vi kallar "rätten", rekonstruerar.<sup>34</sup>

Insikten att rättskonstruktioner är sociala fenomen utgör alltså fundamentet för rättskonstruktivistiskt tänkande. Därför är det extra problematiskt att denna insikts konsekvenser ibland förbises, för att inte säga aktivt ignoreras.<sup>35</sup>

Den fundamentala insikten är att det är omöjligt att tolka ett rättsligt begrepp utan att samtidigt delta, om än i minimal grad, i rekonstruktionen av sagda begrepp. Rekonstruktionen kan vara öppet normativ, såväl som dolt normativ. Det viktiga i sammanhanget är att den inte kan undvika att vara normativ. Juristen kan naturligtvis sträva efter att vara så objektiv han förmår, men eftersom det rättsliga begreppet saknar existens utanför den sociala verkligheten ges det permanent endast genom att det beskrivs av människor, och därmed kommer det konstant att vara i förändring.

Insikten att rätten är socialt konstruerad medför vissa grundläggande konsekvenser. Till att börja med kan vi inte, varken jurister eller icke-jurister, beskriva rätten utan att förändra den. Detta beror på att alla beskrivningar har en normerande verkan på den sociala konstruktionen. Däremot har alla beskrivningar långt ifrån samma normativa kraft. Juristrollen medför normativt patos avseende rekonstruktionen av rättskonstruktionerna, dvs. en jurist har avsevärt större normförändringskapital än en icke-jurist. Även inom juristskrået skiftar potentialen av inflytande över rekonstruktionen av rättskonstruktionerna avsevärt. Läger man därtill en medveten strävan efter att påverka rättskonstruktionen, som exempel kan nämnas hur en försvarsadvokat tolkar bestämmelser i brottsbalken för att få sin klient frikänd eller

<sup>33</sup> MacCormick & Weinberger (1986).

<sup>34</sup> Glavå & Petrusson (2002), s. 112.

<sup>35</sup> Glavå uttrycker problemet: "Jag menar emellertid att socialkonstruktivistiska tanke sätt har omedelbar relevans även för så självklart konstruerade fenomen som rättsliga och en av förklaringarna härtill är att insikten om det självklara inte konsekvent genomsyrar den juridiska (teoretiska såväl som praktiska) *hanteringen* av rättsliga fenomen." Glavå (2003), s. 105 (min kursivering).

hur en kronjurist argumenterar för att det land han företräder inte brutit mot FN-stadgans våldsförbud, inser man att juristrollen som sådan innebär en viktig faktor i rekonstruktionen av rätten.<sup>36</sup> Samtidigt skall man naturligtvis inte underskatta svårigheten att förändra gemensamma värderingar, särskilt sådana med starkt stöd hos många människor.<sup>37</sup>

Glavå & Petrusson leds av sin insikt om konsekvenserna av rättens status som socialt konstruerad fram till ett nytt teoretiskt förhållningsätt till rätten. Detta förhållningsätt innebär att de efterlyser en rekonstruktion av juristidentiteten med gemensamt ansvarstagande för rättskonstruktionerna som följd.

Jag är positivt inställd till Glavå & Petrussons ambitioner att förändra juristprofessionens förhållningsätt till rätten, men nöjer mig här, inom ramarna för denna avhandling, med att i just denna specifika fråga hänvisa vidare till de bägge författarna. Det jag tar med mig ifrån deras arbete är insikt om att all tolkning av rättsliga konstruktioner innebär deltagande i en kommunikativ rekonstruktionsprocess.

Rättsvetenskapens uppgift är således, enligt min mening, inte begränsad till att utreda vad som utgör ”gällande rätt” i en viss fråga.<sup>38</sup> Detta betyder dock inte att jag förkastar dogmatiskt, systematiserande arbete. Tvärtom, systematisering är mycket fruktsam, om den utförs i syfte att analysera vilka olika intressen som ligger till grund för olika regler och domar.

<sup>36</sup> Jämför Glavå & Petrusson: ”Vi kommer att se hur juridikprofessorer ofta hämningslöst ägnar sig åt att designa och rekonstruera rättskonstruktioner under förespeglning att de vetenskapligt beskriver gällande rätt. Det blir också tydligt hur advokater i sitt agerande inmutar nya rättskonstruktioner när de i förhållande till patentverk argumenterar för att nya tekniska fenomen är skyddbara, när de i avtal hävdar att nya tekniska fenomen kan utgöra avtalsföremål m.m.”, Glavå & Petrusson (2002), s. 111 f.

<sup>37</sup> Vilket konkret innebär att det stora flertalet av våra rättsregler är mycket starkt förankrade institutioner, vilka inte förändras förrän ett mycket stort antal människor förändrar sitt förhållningsätt gentemot dem.

<sup>38</sup> Även om jag varken kan eller vill avfärda Glavås och Petrussons ståndpunkt att ett socialkonstruktivistiskt synsätt på rätten är oförenligt med begreppet ”gällande rätt” då detta används med ett argumenterande syfte måste jag likväl förhålla mig till, och försöka förstå, dem som använder det. En stor del av problemet ligger i att jurister av tradition vant sig vid att använda begrepp som argument. Varför en sådan tradition utvecklats kan jag inte besvara här, men sannolikt spelar kravet på att alltid hänvisa till en annan legitimerande grund än just den egna subjektiva värderingen en stor roll i utvecklingen. Detta krav har i sin tur sitt ursprung i föreställningen om att rättvisa endast kan skipas utifrån ett objektivt perspektiv (rättvisan är blind), en föreställning många av oss än idag skulle anse som grundläggande för att acceptera att underkasta sig domstolsprövning. Jämför ovan avsnitt 2.2.

### 2.2.3 Internationellrättslig teori

Ett kritiskt förhållningssätt har varit grundläggande för mig. Jag har tagit fasta på den kritiska utgångspunkten hos ett antal forskare inom internationell rätt. Wrangle har i en ingående analys av några av de rättsteoretiker jag i första hand tänkt ta upp här klassificerat dem som verksamma i fältet *Critical International Legal Theory*.<sup>39</sup> Även om jag misstänker att Wrangle inte avsett något annat än att kort och gott i en rubrik förklara vad han anser att de personer vars arbete han kommenterar på de följande sidorna handlar om anser jag, också, att *Critical International Legal Theory* utgör ett bra samlingsnamn för den typ av internationellrättslig teori jag i första hand hämtat inspiration ifrån under arbetet med att analysera mina fallstudier.

#### 2.2.3.1 *Critical Legal Studies*

Gemensamt för de forskare jag tänkt behandla i avsnittet om *Critical International Legal Theory* är att de har klara kopplingar till den amerikanska rättsteoretiska rörelse som går under namnet *Critical Legal Studies* (CLS). CLS-rörelsen föddes 1977 då den första CLS-konferensen anordnades vid University of Wisconsin. Drivkrafterna bakom rörelsens uppkomst är omöjliga att beskriva uttömmande i en så pass begränsad framställning som denna. Andra har gjort avsevärt mycket mer ingående analyser.<sup>40</sup> Trots detta är det viktigt att nämna några av de teoretiska utgångspunkterna. Wrangle har visserligen betonat att CLS inte är en homogen rörelse,<sup>41</sup> men det finns dock vissa grundläggande drag att redovisa.

Roberto Mangabeira Unger har framställts som CLS-rörelsens ledande teoretiker.<sup>42</sup> Unger höll i mars 1982 ett anförande vid den sjätte CLS-konferensen och utvecklade senare detta till en bok.<sup>43</sup> Utgångspunkten i boken är två huvudsakliga idéer som enligt Unger utgjort grunden för CLS-rörelsen. Den första är kritiken mot den rättsliga *formalismen*, i bemärkelsen slutet system med på förhand givna tillåtna argumentationslinjer, och *objektivismen*, i betydelsen tro på att rättskällorna återspeglar de värderingar och regleringar

<sup>39</sup> Wrangle (2007), s. 55. Se även Wrangle (1990) och Wrangle (1994).

<sup>40</sup> Se exempelvis Hunt (1986), Pöyhönen (1985), Unger (1986).

<sup>41</sup> Wrangle (1990), s. 256.

<sup>42</sup> Pöyhönen (1985), s. 83. Hunt är dock tveksam till Ungers verkliga inflytande som "huvudteoretiker" för CLS-rörelsen: "Unger's texts are persistently cited but remain undebated and unquestioned. Ungerian theory is invoked as inspirational source but a deep silence remains over its relationship or compatibility with the other theoretical and methodological components of critical theory." Hunt (1986), s. 7.

<sup>43</sup> Unger (1986).

samhällets medborgare accepterar. Den andra idén är användning av rätten som ett verktyg för att avancera politiska positioner i samhället.<sup>44</sup>

If the critique of formalism and objectivism is the first characteristic theme of the leftist movements in modern legal thought, the purely instrumental use of legal practice and legal doctrine to advance leftist aims is the second.<sup>45</sup>

Angående den första idén anför Unger att kritiken av den rättsliga formalismen och kritiken av objektivismen utgör två sidor av samma mynt, nämligen kritiken av, det vi i Norden vant oss att kalla, rättsdogmatiken. Kritiken av formalismen utgår ifrån det omöjliga i att separera rättsdogmatisk rationalitet ifrån ideologisk rationalitet. Pöyhönen sammanfattar kritiken:

Det behövs alltså alltid innehållsmässiga uppfattningar om politik och rätt. Men det finns inte någon täckande samhällsteori, som står i samklang med något rättsområdes aktuella innehåll. Denna motsättning eller brist har man enligt Unger försökt lösa genom att visa hur stor del av lagstiftningen som kan förklaras med en viss teori eller som korrelerar med en teori. I själva verket är det dock också i dessa fall lätt att visa på sådant rättsligt material, som avviker från den avsedda teorin.<sup>46</sup>

Skillnaden mellan rätten som den framställs i böckerna, och rätten som den får uttryck i verkligheten orsakar ett legitimitetsproblem. Kritiken mot formalismen går ut på att juristen tvingas söka sig utanför det formella systemet, och på egen hand plocka in värderingar – trots att systemet bygger på att dessa värderingar redan tagits i beaktande.

Kritiken av objektivismen grundar sig i att Unger genom att studera klassiska rättsliga institut kommit fram till att de frågor de avsetts lösa hade kunnat lösas på annat sätt än det förevarande, i demokratisk ordning beslutade. Unger menar att den förment rådande objektivismen, det ideologiska stoffet rättsdogmatiken bygger på, inte alls är objektiv. Unger anför att våra konstitutionella rättsordningar bygger på liberal teori, och att det rättsdogmatiska formalistiska rättsliga paradigmet kontrolleras av detta val.

Unger härleder sin kritik av formalismen och objektivismen inom juridiken till den ”fundamentala motsättningen” i den liberala ideologi som legat

<sup>44</sup> Jämför Wrangle: ”En av rörelsens två huvudambitioner är, som antytts ovan, att analysera, eller snarast dekonstruera, rättsliga utsagor. [...] Det andra målet för CLS är att använda rätten och dess obestämdhet för radikala mål, t.ex. att hävda de hemlösas, kvinnornas och de etniska minoriteternas rätt. [...] CLS har alltså en teoretisk inriktning och en praktisk.” Wrangle (1990), s. 259.

<sup>45</sup> Unger (1986), s. 3 f.

<sup>46</sup> Pöyhönen (1985), s. 90.

till grund för våra västerländska konstitutioner. Motsättningen består i ideologins konstruktion av individens frihet, det vill säga att alla individer skall ha största möjliga frihet samtidigt som denna frihet måste begränsas för att inte ha negativ inverkan på andra människors frihet. Rätten är obestämbär, under sken av att vara bestämbar.

En annan av CLS-rörelsens framträdande teoretiker, Duncan Kennedy, grundade mycket av sitt tidiga rättsteoretiska arbete på övertygelsen om den ”fundamentala motsättningens” betydelse.<sup>47</sup> Användandet av den ”fundamentala motsättningen” som metod för att påvisa rättens obestämbarhet genom en form av rättslig dekonstruktion är typiskt för CLS-juristerna. En av dem som byggt vidare på tanken är David Kennedy, under många år kollega med såväl Duncan Kennedy som Roberto Mangabeira Unger vid Harvard Law School.

### 2.2.3.2 *Critical International Legal Theory*

David Kennedy presenteras av Wrangle som den mest framträdande orsaken till CLS-rörelsens inflytande inom folkrätten. I sin avhandling (*International Legal Structures*<sup>48</sup>) använder sig Kennedy av ”den fundamentala motsättningen” som analysverktyg. Han identifierar en konstant upprepning av sagda motsättning, inom den folkrättsliga diskursen, i det att de *suveräna* folkrättsliga subjekten (staterna) likväl är bundna av de folkrättsliga reglerna. Motsättningen fungerar effektivt som analyskatalysator och frågan ”Är reglerna bindande?” infinner sig snart.

Kennedy hävdar att den ”fundamentala motsättningen” inom folkrätten bevisar att staterna inte kan vara bundna av folkrättens regler. Folkrättslig argumentation är ingenting annat än en konstant upprepning av argument från de bägge, varandra uteslutande, utgångspunkterna, det vill säga suveränitet och bundenhet. Därför menar Kennedy att en folkrättslig tvist aldrig *avgörs* av de rättsliga argumenten, utan alltid av att endera parten *väljer* att ge den andra parten rätt. Detta val grundas alltså inte uteslutande på den specifikt rättsliga bedömningen av reglernas reglering av verkligheten.

Kennedys slutsater kan upplevas som dystopiska, som om den internationella rätten saknar möjligheten att styra aktörernas handlande. Menar han verkligen att den internationellrättsliga regleringen saknar all möjlighet att verka normerande?

<sup>47</sup> Kennedy, Duncan (1979).

<sup>48</sup> Kennedy, David (1987).

Svaret på den frågan är nej, men det beror snarare på att frågan är tillspetsad än att Kennedy har stort förtroende för den internationella rättens normerande kraft. Istället betonar Kennedy en strukturalistisk förklaringsmodell till varför vissa regler följs. Han menar att internationellrättsliga argument hänger ihop i mönster på ett sätt som gör att vi kan känna igen giltiga och ogiltiga argumentationslinjer.

Kennedys argument är intressant, och för att förtydliga hur jag uppfattar att förutsebarhet, med Kennedy, kan skapas genom en strukturalistisk förståelse av argument, trots att reglerna för hur argumenten förhåller sig till varandra styrs av en inneboende obestämbarhet, tillåter jag mig följande experiment:

När jag läsåde om Kennedys teori insedde jag att förutsebarhet och förståelse kunnade skapas på många olika sätt. Förutsebarhet kunnade skapas genom sammanhang (strukturalistiskt inspirerad tanke) likväl som genom formella förutbestämda regler.

Visserligen kan man hitta regelbundenhet i snart sagt allting, men poängen med mitt exempel är att vi ”förstår” trots att det är ”fel”. Förståelsen (förutsebarheten) skapas genom att sammanhanget fyller i det som förloras i felaktigheterna.

Den internationella rättens obestämbarhet är inte heller nödvändigtvis någonting negativt för de kritiska internationellrättsjuristerna. Martti Koskenniemi, som starkt inspirerats av David Kennedy, uttrycker följande om rättens obestämbarhet:

The important point I wish to make in *From Apology to Utopia*, is not that all of this shall be thought of as a scandal or (even less) as a structural ”deficiency” but that indeterminacy is an absolutely central aspect of international law’s acceptability.<sup>49</sup>

Vad Koskenniemi åsyftar med ”all of this” är det faktum att han visat, som jag kommer att utveckla nedan, hur vilken position som helst kan försvaras med en fläckfritt formulerad internationellrättslig argumentation. Koskenniemi betraktar, vilket kan tyckas som förvånande, detta som den internationella rättens stora styrka, och det faktum som framför andra bidrar till att staterna accepterar den internationella rätten.

<sup>49</sup> Koskenniemi (2005), s. 591. Koskenniemis avhandling ”From Apology to Utopia – The Structure of International Legal Argument” publicerades 1989 och gavs 2005 ut i en nyutgåva med nytt efterord.

Jag kommer nu att titta lite närmare på Martti Koskenniemis avhandling från 1989, utifrån den epilög han inkluderade i den andra utgåvan 2005. Koskenniemi fokuserade i sin avhandling på hur internationellrättslig argumentation konstrueras. I det efterord Koskenniemi skrev till nyutgåvan av *From Apology to Utopia* nämner han en del av den kritik som riktats mot avhandlingen. Samtidigt är efterordet en värdefull kommentar till boken, eftersom Koskenniemi förklarar hur han ser på den teori han presenterade i sin avhandling. Bokens fokus på "internationellrättsjuristen" och dennes pragmatiska utövande av sin yrkesroll sades ha gjort att boken överdrev konfliktens betydelse inom internationell rätt.<sup>50</sup> Kritiken fokuserar på att den internationella rätten numera snarast handlar om att medla mellan extrema positioner, istället för att lösa sådana, i processer.<sup>51</sup> I mina ögon är denna typ av kritik totalt missvisande. Eller med Koskenniemis egna ord:

The Claim of *From Apology to Utopia* is not that no middle-ground is ever found but that the *process of seeking and maintaining the middle-ground is a terrain of irreducible adversity*.<sup>52</sup>

I sin studie talar Koskenniemi om att den internationellrättsliga argumentationen bygger på en motsägelse mellan utopiska argument och apologetiska argument.<sup>53</sup> De förra är utopiska eftersom de baseras på objektiva fastställda värden vilka håller en hög grad av normativitet samtidigt som de är alldeles för generella<sup>54</sup> för att kunna tillämpas. Den senare typen av internationellrättslig justifikation handlar om att staternas handlande och agerande tillåts styra normbildningen vilken då enbart blir en ursäkt, en apologi, för deras handlingar.<sup>55</sup>

Koskenniemi kallar argumenten med utopisk karaktär för "descending arguments". Dessa hämtar sin legitimitet från en objektiva fastställd katalog av värden och har, enligt Koskenniemi, uppenbar naturrättslig karaktär.<sup>56</sup>

<sup>50</sup> Koskenniemi (2005), s. 596.

<sup>51</sup> "Modern international law, so this argument goes, no longer relies on absolutes but always seeks to balance between extremes." Koskenniemi (2005), s. 596.

<sup>52</sup> Koskenniemi (2005), s. 597.

<sup>53</sup> Här ser vi hur Koskenniemi plockat upp CLS-rörelsens "fundamentala motsättning".

<sup>54</sup> Koskenniemi talar om begreppen *normativity* and *concreteness* som beståndsdelar av rättsliga argument på ett vis som får mig att tänka på en gungbräda. Ett rättsligt begrepp kan antingen ha hög normativitet, och samtidigt låg konkretionsgrad, eller tvärtom.

<sup>55</sup> Koskenniemis resonemang resonerar föregångaren David Kennedys resonemang om att folkkräkten antingen är "fused with" eller "separate from" staternas agerande. Jämför Wrangle (1990), s. 260.

<sup>56</sup> "But a purely descending argument is vulnerable to the objections we have voiced against pure naturalism. For if Law bears no relation to what States have accepted, it must be assumed

Argumenten med apologetisk karaktär kallar han för ”ascending arguments”. Den viktiga poängen är att argumenten är varandras motsatser och kan inte förenas. Dessutom pekar Koskenniemi ut att vi inte kan utesluta endera av dem:

Thus we cannot consistently prefer either set of arguments. Adopting a descending pattern will seem political and subjective either because it assumes the existence of a natural morality or because it creates an arbitrary distinction between States. An ascending pattern will seem political and subjective because it cannot constrain at all. It simply accepts as law whatever the State will choose too regard as such at any moment. Both must be included in order to make law seem objective, that is, normative and concrete and, as such, something other than politics.<sup>57</sup>

Vi står således inför problemet att försöka förena de bägge ansatserna, att hitta en ”gyllene medelväg”. Koskenniemi förklarar att den vanliga strategin för att hitta denna benämns ”tacit consent”. Detta innebär, kort, att statens samtycke lämnas på förhand.<sup>58</sup> Vi antar sålunda att staternas förväga godkännande binder dem vid bestämmelserna vid ett senare tillfälle. Därmed skulle kravet på *concreteness* vara uppfyllt.

Som man kanske kunde ana avfärdar Koskenniemi detta försök till förlikning mellan den nedstigande och den uppstigande ansatsen. Anledningen är att det inte går att förena en sådan hållning med ett försök att hålla en stat som förnekar att den tidigare samtyckt till en bindande regel ansvarig för ett brott mot densamma utan att åberopa ett objektivt fastställbart värde.<sup>59</sup>

Koskenniemi vidhåller att argumenten inte kan förenas.

The point of making an ascending argument is to assume that subjective acceptance can overrule any alternative justification. The arguments are meaningful only in mutual exclusion. Therefore, each attempted reconciliation can be ultimately made to reveal itself as simply self-contradicting or in fact preferring the ascending or descending argument and unacceptable as such.<sup>60</sup>

---

to exist as a natural morality, an objective theory of justice. This conflicts with the theory of subjective value.”, Koskenniemi (2005), s. 63.

<sup>57</sup> Koskenniemi (2005), s. 64.

<sup>58</sup> Jämför David Kennedys slutsats ovan, om att alla tvister löses genom att den ena parten väljer att ”lägga sig”.

<sup>59</sup> Koskenniemi (2005), s. 64.

<sup>60</sup> Koskenniemi (2005), s. 65. Koskenniemi meddelar i en fotnot till det jag citerat här att hans argument i detta avseende är starkt influerat av Duncan Kennedys *The Structure of Blackstone's Commentaries*.



Den grundläggande motsättningen mellan suveräna stater och normer som binder desamma gör sig tydligt påmind i Koskenniemis analys av den inneboende motsättningen i internationellrättslig argumentation.

Om man tillåter sig att modifiera Koskenniemis modell något kan man låta de utopiska argumenten utgå från en för staterna gemensam föreställning om vad som är rätt. En sådan föreställning om rättens innehåll är naturligtvis föränderlig, eftersom den är en social konstruktion. Samtidigt är den inte subjektiv i samma bemärkelse som de apologetiska argumenten och därför förändras den inte lika snabbt som enskilda staters uppfattning om rätten. Med hjälp av en modern användning av reifikationsbegreppet kan man förklara varför de utopiska argumenten hos Koskenniemi upplevs som objektivistiskt grundade trots att de inte är det. Schollin använder en modern tappning av reifikationsbegreppet för att förklara varför människor förhåller sig till institutionella fenomen (termen är i denna framställning utbytbar med institutionella fakta) som om de hade en egen självständig existens. Reifikationsprocessen innebär att socialt konstruerade fakta (institutionella fakta), i detta fall Koskenniemis utopiska argument, förefaller särställda från betraktaren trots att de inte är det annat än som kollektiva, institutionella, fakta.<sup>61</sup> Dessutom tillåter ett sådant synsätt att de nedstigande och uppstigande argumenten påverkar varandra, eftersom inget av dem utgår ifrån en värdeobjektivistisk grund.

Naturligtvis kan man invända att problemet med att bestämma den socialt konstruerade normens innehåll, i en specifik situation då någon stat anklagas för att ha brutit mot den, är exakt samma problem som man hade med den värdeobjektivistiskt grundade normen. Det finns dock en avgörande skillnad. Den socialt konstruerade normen står direkt i kontakt med staternas agerande. Precisering av dess innehåll vid en rättsprocess kan göras genom transparenta resonemang om varför normen ifråga har en viss utformning.

Detta betyder naturligtvis inte att alla stater alltid kommer att vara överens om hur en viss situation skall lösas, men ett sådant krav på rätten är inte bara orimligt, det är på sätt och vis ogenomtänkt och onödigt eftersom en ordning där alla alltid är överens om allt inte behöver normerande regler.

Koskenniemis föreslagna lösning är att tvistlösaren bör vara ”normative in the small”. Utgångspunkten är att det är meningslöst att diskutera de stora

<sup>61</sup> ”This is the process of reification, where social phenomena are objectified into achieving a status where everyone treats them as a natural object, having independent existence and where the socially constructed functions of an object are instinctively treated with the same unquestioning acceptance as its material attributes.”, Schollin (2008), s. 46.

frågorna (generella rättsprinciper etc.) eftersom dessa styrs av den fundamentala inneboende motsättningen. Kontextuella lösningar baserade på ”equity” är vad Koskenniemi förespråkar.<sup>62</sup>

Koskenniemi efterlyser ”equity”. Detta skulle innebära att vi kommer farligt nära det CLS-rörelsens kritiker kallat för ”Anything goes-argumentation”. Frågan är hur farligt detta egentligen är? Med mitt socialkonstruktivistiska förhållningssätt till att förutsäga aktörernas handlande är det som (utifrån det härskande paradigmatets retorik) benämnts ”anything goes” bättre att betrakta som ”what’s most likely goes”. Eftersom vi fokuserar på att analysera aktörernas intressen så skapas förutsebarhet.

Vad händer med rättens normativa kraft, undrar kanske någon? Ingenting, svarar jag. Den är, och förblir, densamma som den alltid varit. Den gemensamt konstruerade normativa ordningens existens är ett av de intressen staterna har att tillvarata. När staterna beslutar att bryta mot vad de uppfattar som en rättsligt bindande norm kommer de att argumentera för att de inte brutit mot normen, sannolikt med en undantagsargumentation, för att i nästa steg bryta mot normen ifall andra intressen överskuggar intresset av att följa normen. Det är inte enbart en kostnads/intäkts analys, bilden är mera komplicerad än så, men samma logik styr i grunden.<sup>63</sup>

### 2.2.3.3 *Sammanfattning av Critical International Legal Theory*

Nyckelordet inom den kritiska internationellrättsteorin är obestämbarhet, eller ”indeterminacy”. Kritik har förts mot rådande paradigm, i första hand på grund av att rätten beskrivits som ett slutet och rationellt system, ur vilket lösningen till alla problem kan deduceras. De kritiska internationellrättarna är naturligtvis inte ensamma om att kritisera den typen av beskrivningar av rätten. Tvärtom märks deras direkta arv från CLS-rörelsen tydligt. Den amerikanska rättsrealismen framförde samma kritik dessförinnan, men en viktig skillnad är att CLS-rörelsen argumenterade för att det på grund av den inneboende ”fundamentala motsättningen” inte var möjligt att förutse domstolarnas dömmande.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Se avsnitt 8.3, Koskenniemi (2005), s. 548–561.

<sup>63</sup> Det finns många exempel på sådant beteende. Ett tydligt exempel är hur USA hanterade normen i FN-stadgans artikel 2.4 då Irak invaderades i mars 2003 vilket gav upphov till diskussionen om att USA i dagens globala värld är tillräckligt starkt på egen hand, i avsaknad av en lika stark motkraft, för att kunna åsidosätta den gemensamma normativa ordningen och etablera en *Lex Americana*.

<sup>64</sup> Jämför Wrangle (1990), s. 257.

Wranges beskrivning av vad Carty, Kennedy och Koskenniemi försökt åstadkomma med sina böcker i mitten till slutet av åttiotalet ger en god bild av vad kritisk internationellrättslig teori kan innebära.

Their main preoccupation has been to critique international law, or legal discourse, but there are also pragmatic, or if you will, constructive aspects of their work, though more often implicit than explicit.<sup>65</sup>

Just den konstruktiva sidan av kritisk internationellrättsteori, även om den inte är särskilt tydligt uttalad, särskiljer den ifrån traditionell kritisk teori på samma vis som rättskonstruktivismen är annorlunda jämfört med kritisk rättsteori. Idén om att analysera rätten med dekonstruktionen som hjälp delar de alla tre (kritisk rättsteori, kritisk internationellrättsteori och rättskonstruktivism), emedan de två senare skiljer sig från den renodlade kritiska skolan i det att det finns anspråk på en rekonstruktion.

Koskenniemis analys av internationellrättsjuristens roll ekar av samma resonemang som rättskonstruktivismen bygger på:

The interpretative techniques lawyers use to proceed from a text or a behaviour to its "meaning" *create* (and do not "reflect") those meanings.<sup>66</sup>

Det är sannolikt så att Koskenniemi är den av de internationellrättsjurister jag refererat ovan som går längst i sitt rekonstruerande av rätten. Hans förslag att vara "normative in the small" är ett närmast rättskonstruktionistiskt förslag.

### 2.3 Syntes av de olika teoretiska perspektiven

Med de olika teoretiska perspektiv jag presenterat ovan har jag skapat en grund för att kunna uppfylla mitt syfte med denna avhandling. Jag kommer att kunna belysa EG:s användande av villkorsklausuler på flera olika plan.

Searles teori om sociala fenomen använder jag som en ontologisk grund-sats. Insikten om hur sociala fenomen konstrueras har genomslag på alla nivåer i denna avhandling. Från socialkonstruktivistisk IR-teori har jag tagit med mig förståelsen att aktörernas intressen, som goda exempel kan nämnas rättsliga normers beständighet och funktionalitet, är centrala om man vill förstå deras beslutsfattande. Från rättskonstruktivismen tar jag med mig vikten av att de som verkar inom den rättsliga diskursen deltar i rekonstruk-

<sup>65</sup> Wrange (2007), s. 56. Böckerna som åsyftas är Carty (1986), Kennedy (1987) och Koskenniemi (1989).

<sup>66</sup> Koskenniemi (2005), s. 597.

tionen av densamma. Internaliseringen inom rättsteorin av insikter om den sociala verklighetens ordning leder till att man kan betrakta rätten som en kommunikativ process i ständig förändring där olika aktörer har olika möjlighet att påverka utformningen, de har olika stort normförändringskapital, av de institutionella fakta rättsliga konstruktioner utgör. Från *Critical International Legal Theory* hämtar jag det kritiska förhållningssättet till mitt forskningsobjekt, även om all teoribildning jag presenterar i detta kapitel visserligen tar en kritisk utgångspunkt i betydelsen att den tillåter granskning och förespråkar revision och kritik före bevarande. *Critical International Legal Theory*s användande av den ”fundamentala motsättningen” har haft en katalysatorisk effekt för min personliga teoretiska kunskapsutveckling och även om flera av de författare jag presenterar som förespråkare för idén om den fundamentala motsättningen i viss mån senare kan ha gjort avsteg ifrån, alternativt modifierat, idén har den icke desto mindre tjänat ett teoriutvecklande syfte.

Min rättsliga analys av det insamlade materialet om Gemenskapens användning av villkorsklausulen är utförd i ljuset av en syn på de olika teoretiska resonemang jag presenterat ovan utförd med fokus på aspekter av intresse för alla jurister i viss mån pådriven av den kritik företeelsen i sig erhållit främst ifrån rättsvetare.

## 2.4 Metod-forskningsfrågorna åter

Då jag presenterade syftet med avhandlingen formulerade jag två forskningsfrågor.<sup>67</sup> Min förhoppning är att jag genom att försöka besvara de två frågorna kommer att nå fördjupad kunskap om Gemenskapens användning av villkorsklausuler.

- Vilka värden inkluderar EG i den värdebas vilkoret relaterar till?
- Vilka intresseavvägningar ställs EG inför då beslutet att åberopa villkorsklausulen fattas?

Eftersom rätten är ett socialt fenomen som konstrueras i en kommunikativ process är det viktigt att analysera alla faktorer som påverkar hur de institutionella fakta vi kallar rättsregler förändras. Med hjälp av de olika teoretiska förhållningssätt jag presenterat ovan kommer jag gå vidare med arbetet med forskningsfrågorna. Det kritiska, intressefokuserade, förhållningssättet

<sup>67</sup> Jämför avsnitt 1.1 ovan.

kommer att underlätta för min analys av den praktiska tillämpningen av villkorsklausulerna. De intresseavvägningar Rådet ställs inför då frågan om att åberopa villkorsklausulen väcks är nödvändiga att analysera för att förstå hur beslutet att använda villkorsklausulen faktiskt fattas. När Rådet åberopar villkorsklausulen deltar Rådet i rekonstruktionen av de värden klausulen är tänkt att upprätthålla.

#### **2.4.1 Transparens för bättre bedömning av kvalitet**

Vad är metod? Mitt försök att besvara frågan tar utgångspunkt i hur jag uppfattar syftet bakom att forskare redogör för sin forskningsmetod. Som jag ser det är öppenhet avseende frågan hur man kommit fram till ett visst resultat fundamentalt för att kunna bedöma kvaliteten på detsamma. Därför är det viktigt att redovisa vilka idéer som drivit forskarens utveckling av metoden. Det är forskarens skyldighet att förklara hur han gått tillväga för att samla in material och om forskaren kan förutse läsarens frågor angående metodologiska val skall han enligt min uppfattning försöka besvara sådana frågor i möjligaste mån. Som exempel kan nämnas varför en viss källa föredragits framför en annan, eller varför en annan förbigåtts. Man kan som ytterligare exempel diskutera hur forskaren har hanterat det faktum att allt han skriver i sin framställning är internaliserad information, det vill säga, informationen har i olika hög grad bearbetats av forskaren själv.

En svårighet, som hela forskningsvärlden står inför, ligger i spänningsfältet mellan ödmjukhet och anseende. Att forskare granskar och kritiserar varandras arbete är nyttigt och hälsosamt för forskningsresultaten (dock inte alltid för forskaren själv). Att en forskare som oftare blir hyllad än kritiserad betraktas som en bättre forskare är dock inte alltid av godo, även om det förefaller naturligt. En fara med att forskare rangordnas är att kritik av forskning riskerar att bedömas beroende på vem som kritiserar snarare än hur kritiken är författad. Ingen forskare skulle förespråka en sådan modell, men många skulle sannolikt hålla med om att det åtminstone är en relevant farhåga. Det allra värsta som kan hända i sammanhanget är att en forskare, som ett led i sin kritik av annan forskning, helt sonika proklamerar att en annan forskares resultat ”inte är vetenskap” – och därmed automatiskt diskvalificerat.

Detta påstående skall inte ses som att jag avfärdar betydelsen av att kunna klassificera någonting som vetenskapligt. Det jag vänder mig emot är några av de mindre smickrande motiven bakom att så görs.

En noggrann och självreflekterande metodbeskrivning är mitt främsta vetenskapliga verktyg. Det viktiga för mig är att försöka förutse och besvara läsarens eventuella frågor kring hur jag samlat in mitt material och ifall jag

varit medveten om vilka faktorer som påverkar mig under mitt arbete med att sammanställa och analysera mitt insamlade material.

Slutligen vill jag, innan jag presenterar mitt tillvägagångssätt i arbetet med avhandlingen närmre, nämna att jag använder mig av ett metodbegrepp som inkluderar olika nivåer. Det finns en meta-nivå, vilket förenklat uttryckt är detsamma som avhandlingens metod. Jag har dessutom använt mig av flera olika metoder för de olika delfrågor vilkas formulering är en del av meta-metoden, och således vilkas svar sammanställs till att formulera en slutsats för avhandlingens övergripande syfte. Eftersom jag har tagit en socialkonstruktivistisk utgångspunkt, där jag ser rättstillämpningen som en kommunikativ process behöver jag en meta-metod som hjälper mig att identifiera och inhämta kunskap om aktörernas olika intressen. Hade jag antagit ett teoretiskt förhållningssätt till rätten av rättspositivistiskt snitt så hade min metod varit konstruerad på så vis att vissa kunskapskällor varit uteslutna på förhand eftersom de inte vore källor för ”rätten”.<sup>68</sup>

Jag kommer nu att närmare precisera hur jag gått tillväga då jag arbetat med avhandlingens tre huvuddelar.

#### **2.4.2 Metod för kapitlet om EG:s kompetens att sluta avtal med tredje land**

Kapitlet där jag presenterar reglerna Gemenskapens institutioner har att förhålla sig till då de agerar externt för Gemenskapens räkning är utformat som en beskrivning av det regelverk som antagits för detta ändamål. Jag har studerat de rättsfall där EG-domstolen tolkat bestämmelserna om Gemenskapens externa kompetenser. Jag har dessutom använt mig av doktrin på området för att fördjupa min analys.

Syftet med avsnittet är att inhämta nödvändig bakgrundkunskap om det rättsliga ramverk Gemenskapens institutioner har att förhålla sig till då de interagerar med tredje land. Sådan kunskap är nödvändig i första hand eftersom den bidrar till att förklara varför Gemenskapen agerar på ett visst sätt i ett givet fall. Enkelt uttryckt kan ett visst agerande förklaras av att det alternativa agerandet inte bedömdes stå i linje med de på området antagna reglerna.

Metoden är traditionellt rättsdogmatisk. Detta kan tyckas motsägelsefullt sett i ljuset av mitt socialkonstruktivistiskt grundade teoriavsnitt, men jag vill betona att systematisering av rättsregler och domstolsutslag är den grund jag utgår ifrån i min analys av hur Gemenskapen använder villkorsklausuler.

<sup>68</sup> Jämför Ungers kritik av formalismen i avsnitt 2.2.3.

Den kunskap som presenteras genom att regler systematiseras är nödvändig eftersom den utgör den bärande delen i den juridiska diskursen. Villkorsklausulen används på *juristernas arena*. Juristernas föreställningar om reglernas innehåll – deras normerande kraft – är en av de viktigaste faktorerna i den kommunikativa rekonstruktionen av rätten.

Anledningen att en systematisering inte räcker är helt enkelt att motiven till varför en viss tolkning framställs som den korrekta inte redovisas i det paradigmet. I argumentationen inför en domstol är det fullständigt naturligt att argumentet presenteras utan att motivet/syftet redovisas, men i en akademisk avhandling är själva poängen med att analysera rätten annorlunda. I detta sammanhang är just motivet och syftet bakom argumentet mer intressant.

### **2.4.3 Metod för historiekapitlet**

Kapitel 4 syftar till att presentera historisk bakgrundskunskap till analysen av hur EG tillämpat villkorsklausulen. Med hjälp av en metod där jag huvudsakligen utgått ifrån EG:s politiska utveckling och sammanställt och analyserat kommentarer till denna har jag samlat in kunskap om den historiska och politiska kontext villkorsklausulen vuxit fram i. Materialet jag använt mig av har utgjorts av officiellt material utgivet av Gemenskapen samt monografier och artiklar som behandlar Unionens historia. Genom att kritiskt granska fakta från olika områden kan jag sammanställa och presentera en bild av den historiska framväxten av villkorsklausulen. Metoden för detta avsnitt är inspirerad av hur forskare från flera olika samhällsvetenskapliga discipliner (som juridik, statsvetenskap, historia och internationella relationer för att nämna några) uttrycker sig. Min metod syftar till att garantera att den bild av detta historiska förlopp jag förmedlar är så pass väl förankrad i flera andra forskares motsvarande beskrivningar som möjligt.

Metoden har inneburit att jag noggrant analyserat hur villkorsklausulen formulerats i de olika utföranden den förekommit i. Genom att jämföra olika formuleringar skapas förutsättning att se vilka politiska och historiska omständigheter som lämnat spår i det juridiska uttryck klausulen utgör.

### **2.4.4 Metod för fallstudierna**

I arbetet med fallstudierna strävar jag efter att hitta gemensamma nämnare, i olika fall, som utlöser tillämpningen. Syftet med metoden är att jämföra olika fall av praktisk tillämpning av villkorsklausulen med varandra.

Jag vill kunna uttala mig om vilka konkreta händelser som utlöst tillämpningen av villkorsklausulen. Med händelser menar jag ett visst handlande

som går att identifiera i olika kontexter. Som exempel kan nämnas olika åtgärder som betraktas som valfusk, upphävandet av demokratiska funktioner, tortyr med mera. Mina slutsatser kommer alltså att bygga på en analys av de fall då Gemenskapen tillämpat klausulen.

Jag har skapat en modell för att söka material till fallstudierna. Till viss del använder jag mig av samma modell när jag presenterar resultatet av studierna. För att ge läsaren bästa möjliga chans att tillgodogöra sig fallstudierna skall jag här presentera hur jag använt modellen och hur jag presenterat resultatet.

Modellen innehåller:

- En teknik för att hitta material som tillåter mig att placera in tidsperioden 1995–2006 i dess historisk-politiska kontext.
- En teknik för att spåra upp händelser som eventuellt kan utgöra brott mot villkorsklausulens värdebas.
- En teknik för att finna officiella uttalanden från Gemenskapen och Unionen vilka berör landet i fråga.
- En teknik för att samla in andra internationella aktörers bedömningar av enskilda fall i syfte att jämföra dessa med Gemenskapens bedömningar.

#### *2.4.4.1 Teknik 1: Historisk-politisk kontext*

Det är viktigt att de händelser jag lyfter fram för analys ses i den historiska kontext de är tagna ur. Rätten är ett socialt fenomen som formas av samhälleliga faktorer. För att kunna analysera beslut angående villkorsklausulens tillämpning, alternativt icke-tillämpning, krävs kännedom om den aktuella situationen såväl som dess roll i ett historiskt perspektiv.

#### *2.4.4.2 Teknik 2: Mediarkivet*

Eftersom jag även vill studera Gemenskapens icke-agerande, alltså de fall där Gemenskapen beslutat sig för att avstå från att agera, har jag varit tvungen att inhämta information om potentiella fall från en annan källa än just Gemenskapen. Jag har använt mig av Mediarkivet<sup>69</sup> för att hämta upplysningar om vad som hänt i de länder jag studerat. Jag har sedan sorterat och valt ut de artiklar där jag bedömt det som att brott mot villkorsklausulens värdebas kan ha förekommit. Mediarkivet har alltså spelat rollen som ”spårhund” under

<sup>69</sup> <http://www.mediarkivet.se>



mitt arbete med fallstudierna genom att jag haft hjälp att temporalt precisera förväntade reaktioner från Gemenskapen.

Mediearkivet är mycket omfattande. Jag har använt mig av två svenska dagstidningar: Svenska Dagbladet och Göteborgs-Posten. Valet föll på dessa två då de är två av landets största dagstidningar. Det är viktigt att betona att jag inte valt dessa två tidningar på grund av hur de refererar vad som hänt, utan deras funktion är enbart att referera att någonting hänt. Som källa för fakta om de inträffade händelserna betraktar jag de svenska dagstidningarnas rapportering som otillräcklig, och därför inhämtas fakta om de inträffade omständigheterna från flera olika håll.

Jag valde två tidningar för att täcka upp eventuella fall som en tidning kunde ha missat. Under mitt arbete med sökningar i mediearkivet insåg jag att de flesta träffar jag fick angående de länder jag studerade byggde på meddelanden ifrån Tidningarnas telegrambyrå (TT). Med tanke på det stora antal rapporterade händelser jag fann genom att söka igenom de två tidningarnas artiklar är jag övertygad om att syftet med att använda mediearkivet som "spårhund" uppfylldes väl genom de två valda tidningarna. Jag hade i ett tidigt skeende funderingar på att använda utländsk press för detta syfte men insåg att två svenska stora dagstidningar var mer än tillräckligt för att identifiera ett stort antal fall av potentiella brott mot villkorsklausuler.<sup>70</sup>

#### *2.4.4.3 Teknik 3: Officiella dokument från EU:s institutioner*

Jag har använt mig av traditionella EU-rättsliga rättskällor, såväl som officiella dokument som oftast inte innefattas i begreppet EU-rättslig rättskälla, exempelvis uttalanden från Ordförandeskapet och resolutioner från Europaparlamentet.<sup>71</sup> Distinktionen rättskälla / icke-rättskälla är dock av mindre vikt eftersom begreppet EU-rättslig rättskälla har sin huvudsakliga funktion då det signalerar vilka källor EG-domstolen formellt sett har att hämta grunderna för sina domar ur. I mina fallstudier använder jag mig av materialet på ett annat vis. Jag använder dokument utfärdade av Unionens institutioner i syfte att analysera Unionens bedömning av ett potentiellt brott mot villkorsklausulens värdebas. Dokumentets eventuella karaktär av rättskälla eller ej har ingen avgörande betydelse på denna punkt. Som regel är det dock så att kraftigare reaktioner mot brott mot värdebasen sker i form av rådsbeslut, det

<sup>70</sup> I vissa fall har jag likväl använt mig av utländsk media, men då har det handlat om analys av situationen snarare än att identifiera situationen som sådan.

<sup>71</sup> Se Erhag (2002), s. 113 ff. och Wiklund (1997), s. 93 ff. för ytterligare två beskrivningar av vad som utgör EU-rättens rättskällor.

vill säga en av de traditionella rättskällorna, eftersom villkorsklausulen formellt inte kan tillämpas på annat sätt. För att ytterligare illustrera min poäng att det inte är den formella beteckningen rättskälla som är avgörande för min analys vill jag påminna om situationen då Gemenskapen beslutar sig för att inte tillämpa klausulen gentemot ett land. I det fallet kommer det inte att produceras någon rättsakt.

Merparten av det material jag samlat in och studerat då jag arbetat med denna teknik utgörs av uttalanden från Ordförandeskapet, utfärdade av Rådets presstjänst.

#### *2.4.4.4 Teknik 4: Bedömningar från tredje part.*

Den fjärde tekniken i modellen utgörs av att jag analyserar material från huvudsakligen tre olika tredje parter. Dessa tre är FN, Amnesty International och Human Rights Watch. Jag använder mig dessutom av internationellrättslig doktrin samt material från olika staters utrikesdepartement, såväl som OAU och AU.

Anledningen till att jag söker denna information är att den ger en bild tagen från ett annorlunda perspektiv, för att på så vis belysa mina olika fall från fler än de två inblandade parternas respektive horisonter.

# 3 EG:s kompetens att sluta avtal med tredje land

*Respect My Authority!*

(Eric T. Cartman)

## 3.1 Det internationellrättsliga ramverket

Avhandlingen fokuserar på avtal som EG slutit med länder utanför EU. Därmed är det viktigt att presentera det internationellrättsliga ramverk som alla aktörer i det internationella samfundet har att förhålla sig till då de sluter avtal.<sup>1</sup>

Inledningsvis vill jag poängtera ett viktigt faktum, som jag insett ibland förbises då EG:s avtal med tredje land diskuteras. EG är ingen stat, och kan således inte tillträda Wienkonventionen om traktaträtt. Detta är viktigt eftersom Wienkonventionens regler därmed binder EG endast i den mån de återspeglar internationell sedvanerätt.<sup>2</sup> Huruvida en viss bestämmelse i Wienkonventionen ”är” sedvana eller inte är för mig en intressant fråga enbart då behovet att fastställa detta uppstår, vanligtvis i en tvist mellan två aktörer. I en sådan situation kommer de bägge aktörerna lägga fram sina argument för att en viss regel är sedvana, respektive inte är sedvana, och därefter kommer ett utslag att ges. Hur sådana argument konstrueras varierar sannolikt, men utgångspunkten då en tvistlösare skall avgöra ifall en sedvanerättslig regel binder aktörerna eller ej anses bero på hur statssamfundet historiskt förhållit sig till situationen (”usus”) samt ifall de gjort så på grund av en övertygelse om att de varit rättsligt förpliktade att göra så (”*opinio juris*”).<sup>3</sup> Intressant

<sup>1</sup> Internationella avtal, traktater och konventioner är begrepp som används som synonymer i denna framställning.

<sup>2</sup> EG-domstolen konstaterade i Mål C-162/96, *Racke (Firma A.) mot Hauptzollamt Mainz*, 16/6/1998, [1998] s. I-3655 att internationella sedvanerättsliga traktatsrättsliga regler var bindande för EG och utgjorde (i enlighet med Mål 181/73, *R. & V. Haegeman mot Belgien*, 30/4/1974, [1974] s. 449) en integrerad del i gemenskapsrätten.

<sup>3</sup> För diskussionen om hur internationella sedvanerättsliga regler konstrueras se exempelvis Shaw (2003), Evans (2006), Brownlie (2003), Cassese (2005). Jämför även Kennedys teori om hur ”den fundamentala motsättningen” leder till att den ena parten i en rättstvist accepterar förlust, inte av strikt rättsliga skäl utan på grund av en helhetsbedömning av alla för parten relevanta omständigheter, se avsnitt 2.3.2.2.

nog innebär konstruktionen med sedvanerätt att parterna för bevisning om att de regler de stödjer sig på faktiskt är regler, och att motparten var bunden av dem.<sup>4</sup>

Denna avhandling handlar inte om att utreda vilka bestämmelser i Wienkonventionen som utgör ”gällande sedvanerätt”, eftersom det enligt min uppfattning är meningslöst att göra så utifrån hypotetiska fall. Att hävda att en viss regel är ”gällande sedvanerätt” är för mig ett partsargument, inte ett faktum alla inblandade i tvisten självklart erkänner. Det är dock relevant att förhålla sig till att många internationellrättsjurister sannolikt har en uppfattning om huruvida bestämmelserna, alternativt vissa av dem, i Wienkonventionen skulle anses binda EG ifall en tvist skulle slitas av en internationell domstol, alternativt skiljenämnd.<sup>5</sup>

### 3.1.1 Wienkonventionen om traktaträtt<sup>6</sup>

Wienkonventionen antogs 22 maj 1969 och lämnades då öppen för signatur. Det dröjde ända till 27 januari 1980 innan villkoren för att konventionen skulle träda ikraft hade mötts.<sup>7</sup> Här följer en kommentar av vissa av bestämmelserna. Jag har valt ut de bestämmelser som är extra intressanta då man analyserar EG som internationellrättsligt subjekt.

<sup>4</sup> Faktum är att nästan alla författare som skriver om huruvida en viss regel är sedvanerättsligt bindande eller ej argumenterar utifrån ICJ:s rättspraxis, vilket gör att sedvanerätten kan vara svår att skilja ifrån principen om *stare decisis*.

<sup>5</sup> Den internationella domstolen i Haag, International Court of Justice, skulle inte bli forum för en tvist där EG var en av parterna, eftersom ICJ:s stadgar stipulerar att endast stater kan framträda inför domstolen.

<sup>6</sup> Wienkonventionen, Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna 23/05/1969, A/CONF.39/11/Add.2, finns översatt på svenska i SÖ 1975:1. Notera att det finns en Wienkonvention om traktaträtt även för internationella organisationer: Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, Vienna, 21 March 1986. Wienkonventionen om traktaträtt mellan stater och internationella organisationer, eller mellan internationella organisationer låg öppen för signatur fram till 30 juni 1987. Konventionens artikel 85 reglerar när den skall träda ikraft. Den har ännu ej trätt ikraft, 2008-04-01. EEG signerade inte konventionen 1986, och EG har inte signerat den därefter. Se <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXXIII/treaty3.asp> (2008-04-01).

<sup>7</sup> Jämför artikel 84 Wienkonventionen. Det var Togo som blev part nummer 35 att deponera sina ratifikationsinstrument, och därmed uppfylla bestämmelsen om ikraftträdande i artikel 84.

### 3.1.1.1 Artikel 1

#### *Artikel 1 – Konventionens tillämpningsområde*

Denna konvention äger tillämpning på traktater mellan stater

Bestämmelsen innebär att traktater mellan EG och andra internationellt-rättsliga rättssubjekt faller utanför Wienkonventionens stipulerade tillämpningsområde.

### 3.1.1.2 Artikel 3

#### *Artikel 3 – Internationella överenskommelser som ej omfattas av konventionen*

Den omständigheten att denna konvention ej äger tillämpning på internationella överenskommelser mellan stater och andra folkrättssubjekt eller mellan sådana andra folkrättssubjekt eller på internationella överenskommelser i icke-skriftlig form skall ej inverka på

- a) sådana överenskommelsers rättsverkan;
- b) tillämpningen på dem av någon av de regler som intagits i denna konvention och som de kan vara underkastade enligt folkrätten oberoende av konventionen;
- c) konventionens tillämpning på det inbördes förhållandet mellan stater enligt internationella överenskommelser, i vilka andra folkrättssubjekt också är parter.

Denna bestämmelse är intressant av flera anledningar. Den anger förhållandet mellan Wienkonventionen och andra internationellt-rättsliga förpliktelser. I punkten b specificeras just det faktum att bestämmelser i konventionen kan binda internationellt-rättsliga subjekt trots att de inte är bundna av konventionen, exempelvis genom sedvanerättslig reglering. Punkten c är också viktig att notera, eftersom den innebär att EU:s medlemsstater är bundna vid de avtal, exempelvis AVS-EG-partnerskapsavtalen, de sluter trots att vissa av de fördragsslutande parterna inte är stater. Eftersom AVS-EG-partnerskapsavtalen alltid slutits som blandade avtal är denna bestämmelse relevant.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Blandade avtal är avtal där EG och dess medlemsstater tillsammans utgör den ena avtalsparten, och ett eller flera länder utgör de/de andra. Se vidare avsnitt 3.2.3.

### 3.1.1.3 Artikel 26

#### *Artikel 26 – Pacta sunt servanda*

Varje i kraft varande traktat är bindande för dess parter och skall ärligt fullgöras av dem.

Principen om att avtal skall hållas, och att de ärligt skall fullgöras, ligger till grund för det krav på att lika fall skall behandlas lika som riktas mot EG avseende tillämpningen av villkorsklausulen.

### 3.1.1.4 Artikel 60

#### *Artikel 60 – En traktats upphävande eller suspension till följd av brott mot traktaten*

1. Ett väsentligt brott mot en bilateral traktat av en av parterna berättigar den andra parten att åberopa brottet som skäl till att sätta traktaten ur kraft eller suspendera den helt eller delvis.
2. Ett väsentligt brott mot en multilateral traktat av en av parterna berättigar
  - a. de övriga parterna att efter enhällig överenskommelse suspendera traktaten helt eller delvis eller sätta den ur kraft antingen
    - i. i förhållandet mellan sig själva och den felande staten eller
    - ii. mellan alla parter;
  - b. en part som särskilt berörs av traktatbrottet att åberopa det som skäl för suspension av traktaten helt eller delvis i förhållandet mellan sig själv och den felande staten
  - c. varje annan part än den felande att åberopa brottet som skäl för suspension av traktaten helt eller delvis såvitt angår den själv, om traktaten är av sådan natur att ett väsentligt brott av en part mot dess bestämmelser genomgripande förändrar läget för varje part beträffande ett fortsatt fullgörande av dess förpliktelser enligt traktaten.
3. Ett väsentligt traktatbrott i denna artikels mening består i
  - a. Ett förnekande av traktaten, som saknar stöd i denna konvention; eller
  - b. ett brott mot en bestämmelse som är väsentlig för förverkligandet av traktatens ändamål och syfte.
4. De föregående momenten påverkar icke bestämmelser i traktaten, som är tillämpliga i händelse av ett brott mot den.

5. Mom. 1–3 gäller ej för bestämmelser om skydd för den enskilda människans person intagna i traktater av humanitär karaktär, särskilt bestämmelser som förbjuder varje form av repressalier mot personer som är skyddade av sådana traktater.

Artikel 60 har tjänat som inspirationskälla för villkorsklausulens suspensionsdel. Här finns bestämmelsen om att väsentliga avtalsbrott ger motparten rätt att suspendera och häva, och likaså bestämmelsen att ett brott mot en bestämmelse som är väsentlig för traktaten utgör ett väsentligt avtalsbrott. Villkorsklausulen kopplar ihop bestämmelserna om ”grundläggande del”<sup>9</sup>/”avtalets grundsatser”<sup>10</sup> med bestämmelsen om att väsentliga avtalsbrott ger motparten rätt att suspendera eller häva traktaten på samma vis som Wienkonventionens artikel 60 stipulerar.<sup>11</sup>

Dessutom vill jag nämna att artikel 65 Wienkonventionen motsvaras av bestämmelser i villkorsklausulen om ”cases of special urgency”.<sup>12</sup>

## 3.2 Det EG-rättsliga ramverket

### 3.2.1 Processuella regler för att sluta avtal

Ramverket som tillämpas då Gemenskapen skall sluta ett avtal med tredje land återfinns i EG-fördraget. Det finns dessutom, sedan Nice-fördraget trädde ikraft, möjlighet att sluta avtal inom ramen för andra- och tredje pelarna.<sup>13</sup>

I EG-fördraget finns fyra bestämmelser som formulerar den processuella kompetensen att sluta internationella avtal.<sup>14</sup> Artikel 300 EGF utgör huvudregel och de andra artiklarna är specialregleringar som avviker ifrån artikel 300 EGF i viss mån.

Den processuella grunden skall alltid kompletteras med en substantiell rättslig grund. Detta innebär att artikel 300 EGF egentligen är relevant enbart då man behöver svar på frågor kring hur beslut om förhandlingar, undertecknande och ingående av avtal samt suspension alternativt hävning av avtal sker.

<sup>9</sup> Artikel 5 Lomé (IV)bis.

<sup>10</sup> Artikel 9 Cotonou.

<sup>11</sup> Artikel 366a Lomé (IV)bis; artikel 96 Cotonou.

<sup>12</sup> Jämför avsnitt 4.3 nedan där villkorsklausulen presenteras närmare.

<sup>13</sup> Jämför artiklarna 24 och 38 EUF.

<sup>14</sup> Dessa fyra är artikel 111 p. 1 och p. 3 EGF (om monetär politik), artikel 133 p. 6 EGF (om internationella handelsavtal) och artikel 300 EGF (generell processuell grund).

### 3.2.1.1 Förhandling

Enligt artikel 300 p. 1 EGF förhandlar Kommissionen för EG:s räkning, tillsammans med en för avtalet ifråga särskilt sammansatt mellanstatlig kommitté.<sup>15</sup> Kommissionens förhandlingsmandat fastställs av Rådet, på förslag från Kommissionen. Beslutet om mandat fattas med samma typ av majoritet som ett beslut att lagstifta på samma område skulle ha fattats. Mandatet publiceras inte, vilket med tanke på Kommissionens förhandlingsposition ifall det hade publicerats inte är särskilt förvånande.<sup>16</sup> Därmed kan det vara svårt att i efterhand bedöma huruvida Kommissionen gått utanför sitt mandat under förhandlingarna, fast detta är, som Eeckhout påpekar, ett mindre allvarligt problem inom den externa gemenskapsrätten än i vanliga fall av syssломannaskap då det är Rådet som beslutar om att tillträda det framförhandlade avtalet, enligt artikel 300 p. 2 EGF.

Intressant nog nämns inte Europaparlamentet i artikel 300 p. 1 EGF, och därmed har parlamentet ingen fördragsfäst rätt till insyn i hur Kommissionens mandat formuleras. Detta kan tyckas märkligt eftersom parlamentet, som vi skall se nedan, skall informeras då Rådet ingår internationella avtal och i vissa fall krävs även dess samtycke.

### 3.2.1.2 Undertecknande och ingående av avtal

Artikel 300 p. 2 EGF skiljer, liksom de flesta konstitutionella ordningar på beslut om undertecknande och beslut om ingående, vilket ofta kallas ratifikation, av ett internationellt avtal. Rådet fattar båda dessa beslut med kvalificerad majoritet såvida avtalet inte rör ett område där det krävs enhällighet för interna beslut. Även associationsavtal, enligt artikel 310 EGF, kräver enhällighet.

Ett beslut om undertecknande följs ibland av ett beslut om provisorisk tillämpning av avtalets bestämmelser. EG tillämpar en monistisk hållning i förhållande till internationell rätt, vilket innebär att de avtal som ingåtts blir en integrerad del av EG:s rättsordning i samband med ingåendet.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Kommittéerna förefaller i stor utsträckning ha institutionaliserats. Det upprättas generellt sett inte nya kommittéer för nya avtal, utan Kommittéerna etableras vid behov med utgångspunkt i de områden olika avtal täcker. De kommittéer som existerar för den interna lagstiftningsprocessen används i möjligaste mån. Exempel på kommittéer är ”artikel 133 kommittén” och ”särskilda jordbrukskommittén”. Angående kommittéer i EU:s lagstiftningsprocess och den process, kommittéologin, de givit upphov till, se Bergström (2003).

<sup>16</sup> Jämför Eeckhout (2004), s. 171.

<sup>17</sup> Mål 181/73, *R. & V. Haegeman mot Belgien*, 30/4/1974, [1974] s. 449.



Europaparlamentets roll vid ingående av avtal kan ta en av två former. Antingen krävs att Rådet hör parlamentet innan det ingår avtal, enligt artikel 300 EGF p. 3, 1 st., eller så krävs Europaparlamentets samtycke enligt samma artikels andra stycke. Samtycke krävs vid associationsavtal enligt artikel 310 EGF och tillika vid avtal som har betydande budgetmässiga följder.<sup>18</sup> Dessutom krävs samtycke då ett avtal medför förändring av en rättsakt som antagits genom förfarandet i artikel 251 EGF (medbeslutande), trots att ett avtal som sluts om en fråga som har artikel 251 som beslutsförfarande ingår under artikel 300 p. 3, 1 st; alltså utan parlamentets samtycke. Det sista fallet då parlamentets samtycke krävs är vid ingående av avtal som ”skapar en särskild institutionell ram genom att samarbetsförfaranden inrättas”.<sup>19</sup>

### *3.2.1.3 Suspension och hävning*

Suspension skall enligt artikel 300 p. 2, 2 st. beslutas i samma ordning som beslutet om undertecknande. Detta innebär kvalificerad majoritet såvida interna beslut inom området inte fattas med enhällighet. Associationsavtal suspenderas sålunda med enhälligt beslut.<sup>20</sup> Denna bestämmelse infördes i samband med Amsterdamfördraget.

Hävning av internationella avtal saknar reglering i EG-fördraget. Rimligen hävs avtal med samma beslutsgrund som de slutits.<sup>21</sup>

## **3.2.2 Traktatskompetens**

I detta avsnitt avser jag att behandla omfånget och karaktären av EG:s traktatskompetens. Artikel 281 EGF, vilken funnits med i EEG-fördraget sedan 1957, ger att ”Gemenskapen skall vara en juridisk person”. Även om det vore befängt, med tanke på rådande föreställningar om EG:s rätt att sluta

<sup>18</sup> Se EGD:s dom i målet C-189/97, Europaparlamentet mot Rådet, [1999] s. I-4741, för EG-domstolens bestämning av begreppet betydande budgetmässiga följder. Jag diskuterar domen nedan i avsnittet om Mauretanien.

<sup>19</sup> Artikel 300 p. 3, 2 st. EGF.

<sup>20</sup> Både Lomé (IV)bis och Cotonouavtalet slöts som associationsavtal med artikel 300 p. 2, 2 st., 2 men. som processuell grund. Det innebär således att det krävs ett enhälligt beslut i Rådet för att suspendera avtalet. Även om det innebär att gå händelserna i förväg vill jag understryka att vetorätt vid suspensionsbeslut innebär en mycket viktig faktor, särskilt i de situationer där medlemsstaterna har starka nationella intressen i det land frågan om EG:s suspension av avtalet rör.

<sup>21</sup> Eeckhout (2004), s. 186. Det förekommer att specialreglering antas. Se exempelvis avsnitt 4.3.1 för hur hävning med stöd av artikel 366a Lomé (IV)bis reglerades genom Rådets beslut 1999/214/EG.

traktater, att argumentera för att EG saknade rättskapacitet avseende externa relationer, är det likväl fruktsamt att påvisa att denna kapacitet, även om den med tiden vuxit sig stark och bekräftats om och om igen såväl i praktiken genom konkludent handlande som i teorin av akademiker, kanske inte alls var självklar under förhandlingarna om EEG-fördraget, och inte heller under de första åren efter dess ikraftträdande.

McGoldrick delar inte denna skepsis utan konstaterar att.

Article 210 appears clear and precise, "The Community shall have legal personality". This is an assertion of personality in international law and not just personality in each of the member states. This is made clearer by Article 211, which provides that the Community shall also "enjoy the most extensive legal capacity accorded to legal persons" in each of the member states.<sup>22</sup>

McGoldricks resonemang har två klara brister. Den första handlar om att han konstaterar att rättskapaciteten inte begränsats till att gälla inom medlemsstaterna, utan även gäller gentemot tredje land, alltså länder som inte deltagit i slutandet av EG-fördraget. Denna slutsats är inte underbyggd, utan konstateras rakt upp och ned. Den andra bristen handlar om att McGoldrick presenterar artikel 282 EGF (dåvarande artikel 211 EGF) som ett stärkande argument för internationell rättskapacitet. Med tanke på att artikel 282 EGF preciserar vilken typ av rättskapacitet gemenskapen skall ha inom de interna nationella rättsordningarna, eftersom denna typ av lagstiftning inte var harmoniserad då fördraget slöts (och inte heller är harmoniserad idag) skulle man lika gärna kunna använda dennas precisering av den interna rättskapaciteten till att argumentera för att extern rättskapacitet, internationell rättskapacitet, inte var avsedd, eftersom denna inte preciserats av de fördragsslutande parterna.

McGoldrick bygger sitt resonemang på ICJ:s yttrande i *Reparation Case*.<sup>23</sup> I yttrandet slog ICJ fast att internationella organisationer kunde ha internationellrättslig rättskapacitet.<sup>24</sup> ICJ etablerade ett test för att avgöra ifall en organisation hade internationellrättslig rättskapacitet eller inte. Testet kan sammanfattas som en prövning om huruvida de stater som skapade den internationella organisationen avsett att organisationen skulle ha rättskapaci-

<sup>22</sup> McGoldrick (1997), s. 29.

<sup>23</sup> *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations case*, Advisory Opinion, ICJ reports 1949, p. 174.

<sup>24</sup> För kommentarer av den Internationella domstolens yttrande, se exempelvis Harris (1998), s. 132–140; Brownlie (2003), kapitel 31, särskilt s. 648–650; Cassese (2005), s. 137–140.

tet för att kunna utföra de uppgifter den skulle komma att tilldelas av staterna.<sup>25</sup> Det är således, enligt ICJ upp till de skapande staterna att bestämma ifall organisationen skall ha rättskapacitet eller ej, och detta beslut kan där- efter även göras gällande gentemot icke-medlemmar.<sup>26</sup>

Eeckhout belyser frågan ifall Gemenskapen i det ursprungliga EEG-fördraget gavs internationell rättskapacitet genom att jämföra det första EEG-fördraget med Fördraget om upprättandet av europeiska atomenergigemenskapen, Euratom-fördraget, särskilt detta fördrags artikel 101.<sup>27</sup> Eeckhout poängterar att Euratom-fördraget där på ett tydligt sätt, till skillnad från EEG-fördraget, upprättar ”a clear parallelism between internal and external powers.”<sup>28</sup>

Samtidigt innehåller EG-fördraget flera bestämmelser som uttryckligen anger att Gemenskapen skall ingå internationella avtal. Alla dessa bestämmelser signalerar uppenbarligen grundarstaternas avsikt att Gemenskapen, åtminstone inom dessa fält, skulle ha kapacitet att sluta internationella avtal. Dessa bestämmelser är detsamma som Gemenskapens explicita traktatskompetens.

Innan jag diskuterar traktatskompetenser i detalj vill jag kort redogöra för de grundläggande principerna som styr kompetens att agera i externa relationer. I EG-rättslig doktrin presenteras vanligen tre huvudtyper av externa

<sup>25</sup> Jämför ICJ:s Yttrande, särskilt sidan 179: ”In the opinion of the Court, the Organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon an international plane. [...] it must be acknowledged that its Members, by entrusting certain functions to it, with the attendant duties and responsibilities, have clothed it with the competence required to enable those functions to be effectively discharged. [...] What it does mean is that it is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties, and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims.”

<sup>26</sup> Detta är vad McGoldrick kallar ”the international law principle of ‘objective legal personality’”. Jämför McGoldrick (1997), s. 28.

<sup>27</sup> Artikel 101 Euratom-fördraget lyder:

”Gemenskapen kan inom ramen för sin kompetens åta sig förpliktelser genom att träffa avtal med tredje land, internationella organisationer eller medborgare i tredje land. Kommissionen skall förhandla om sådana avtal enligt rådets direktiv; avtalen skall ingås av kommissionen med rådets godkännande; rådet skall fatta beslut med kvalificerad majoritet. Kommissionen skall dock ensam förhandla om och ingå sådana avtal som kan genomföras utan rådets medverkan och inom ramen för den aktuella budgeten; kommissionen skall hålla rådet underrättat.”

<sup>28</sup> Eeckhout (2004), s. 59.

kompetenser.<sup>29</sup> Det förekommer emellertid tyvärr att samma typ av kompetens i olika sammanhang benämns olika. Den första viktiga uppdelningen är mellan exklusiv kompetens och icke-exklusiv kompetens.

Icke-exklusiv kompetens, vilket kan tyckas vara ett besvärligt begrepp, bör benämnas så eftersom det på så vis separeras från begreppet delad kompetens som jag föredrar att spara till en av de två undergrupperna av icke-exklusiv kompetens. Den första typen av icke-exklusiv kompetens är parallell kompetens. Detta innebär att både EG och dess medlemsstater har kompetens att tillträda ett visst avtal var för sig, oberoende av den andre. Ett exempel på ett område som faller under parallell kompetens är utvecklingssamarbete med tredje land. Detta betyder att såväl EG som medlemsstaterna kan sluta avtal om frågor som faller under antingen partens exklusiva eller åtminstone parallella kompetens, utan att behöva den andra partens medverkan. Parallell kompetens påminner på så vis om exklusiv kompetens i det att möjligheten finns för antingen medlemsstaterna eller Rådet att sluta avtal utan den andres medverkan. Skillnaden mellan exklusiv kompetens och parallell kompetens är att valet mellan unilateralt agerande och gemensamt agerande finns på områden med parallell kompetens.

Den andra typen av icke-exklusiv kompetens kallar jag för delad kompetens. Detta område utgörs av ämnen där såväl EG som dess medlemsstater har kompetens att agera fram till dess att EG faktiskt har agerat och på så vis upprättat extern spärverkan och därmed exklusiv gemenskapskompetens.<sup>30</sup> Som exempel på sådana områden kan nämnas transportpolitik och jordbrukspolitik.

För att sammanfatta:

- Exklusiv kompetens
- Icke-exklusiv kompetens
  - Parallell kompetens
  - Delad kompetens

### *3.2.2.1 Explicit traktatskompetens*

Med begreppet ”explicit traktatskompetens” avser jag de områden där EG-fördraget stipulerar att Gemenskapen är behörig att ingå avtal med icke-medlemsländer.<sup>31</sup> Det första EEG-fördraget innehöll två artiklar som utta-

<sup>29</sup> Exklusiv EG-kompetens, exklusiv Medlemsstatskompetens och icke-exklusiv (parallell eller delad) kompetens.

<sup>30</sup> Mer om hur detta går till följer nedan i avsnittet om implicit traktatskompetens.

<sup>31</sup> Termen är en direkt översättning av det engelska begreppet jag föredrar (explicit competence).

lade extern kompetens för Gemenskapen. Den ena var (nuvarande) artikel 133 om gemensam handelspolitik och den andra var (nuvarande) artikel 310 om associationsavtal. Gemenskapens explicita kompetens har genom följande fördragsrevisioner utökats. I EG-fördraget i dess lydelse efter Nice-fördraget anges följande artiklar områden där Gemenskapen kan ingå avtal med tredje land:

- 111.1 om monetärt samarbete
- 133 om gemensam handelspolitik
- 170 om forskning och teknisk utveckling vid genomförande av ett ramprogram enligt artikel 166.
- 174.4 om miljösamarbete
- 181 om utvecklingssamarbete
- 181a om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete
- 310 om association av stater eller internationella organisationer

Dessutom anger fördraget ett antal områden där ”Gemenskapen och medlemsstaterna skall främja samarbetet med tredje land”.<sup>32</sup>

### 3.2.2.2 *Implicit traktatskompetens*

Med implicit traktatskompetens menas extern kompetens utan uttryckligt stöd i fördraget. I detta avsnitt kommer jag att behandla den praxis EG-domstolen utvecklat kring frågan om implicit traktatskompetens. Jag avslutar genomgången av de mest relevanta rättsfallen med en sammanfattande diskussion.

Frågan om omfattningen av Gemenskapens implicita traktatskompetens, det vill säga om EEG-fördraget kunde tolkas som innehållande något mått av parallellism, väcktes av Kommissionen i Mål 22/70, *Kommissionen mot Rådet*.<sup>33</sup> 1967 återupptogs förhandlingarna om ett europeiskt avtal om sociala

---

Explicit är, möjligen, ett mindre lämpligt ord än exempelvis uttrycklig eller uttalad eftersom det kan upplevas som mindre tillgängligt. Hursom använder jag mig av ”explicit kompetens”. Jämför Fierro (2003), s. 32 (”explicit competence”). McGoldrick använder begreppet ”express competence”, och påtalar dessutom att EG-domstolen använt begreppen ”competence” och ”powers” som synonymer, McGoldrick (1997), s. 40. Craig & De Búrca använder begreppen ”express external competences” och ”implied external competences”, Craig & De Búrca (2008), s. 173 ff.

<sup>32</sup> Artiklarna 149.3 (om utbildning), 150.3 (yrkesutbildning), 151.3 (kultur), 152.3 (folkhälsa), 155.3 (transeuropeiska nät), 164 b (forskning, teknisk utveckling).

<sup>33</sup> Mål 22/70, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska gemenskapernas råd*, 31/3/70, [1971] s.263, (Hädanefter ERTA-målet efter den engelska förkortningen på det avtal, ”European Road Transports Agreement”, målet gällde).

villkor för arbetare inom vägtransportsektorn. Det bör poängteras att EG inte tilldelats någon explicit traktatskompetens inom transportsektorn i EG-fördraget. I grunden låg ett framförhandlat avtal från 1962, vilket aldrig trätt ikraft på grund av att för få stater valt att ratificera det. Kommissionen föreslog att Rådet skulle ge Kommissionen mandat att förhandla för Gemenskapen, istället för att Gemenskapens medlemsstater förhandlade själva. Ursprungsavtalet från 1962 hade signerats av fem av de sex EEG-medlemmarna.

Rådet bestämde dock att medlemsstaterna skulle fortsätta att förhandla enskilt, men samtidigt enades man om en gemensam ståndpunkt i förhandlingarna. Kommissionen förde då talan mot Rådets agerande i frågan.

EG-domstolen ställdes således först inför frågan ifall Kommissionens talan skulle avslås eller ej. Detta berodde på ifall Rådets beslut om en gemensam förhandlingsstrategi var en Gemenskapsrättsakt underkastad domstolens jurisdiktion. Eftersom Rådet anförde att talan skulle avvisas, då beslutet inte var av den karaktär som avsågs i artikel 173 EEGF (nuvarande artikel 230 EGF), tvingades Domstolen att bedöma huruvida Rådet hade agerat under fördragets kompetens, eller ifall det helt enkelt handlade om en mellanstatlig överenskommelse utanför fördraget.

Kommissionen anförde att Rådet genom sitt agerande påverkade Kommissionens möjlighet att utföra sin fördragsfästa uppgift. Rådet replikerade att så länge det inte fanns en uttryckt (explicit) kompetens på området extern transportpolitik i fördraget var beslutet om en gemensam förhandlingsstrategi inte att betrakta som ett gemenskaprättsligt beslut.

Domstolen förklarade att såväl fördragets system som de materiella bestämmelserna var relevanta då det handlade om att fastställa gemenskapens behörighet att ingå internationella avtal.<sup>34</sup> Därmed etablerades principen om implicit traktatskompetens. Domstolen förklarade vidare att beslutet att samordna förhandlingsstrategin låg under gemenskapskompetens och därmed kunde frågan tas upp till prövning.

Domstolen tog ytterligare ett steg i utvecklandet av Gemenskapens externa kompetens genom att etablera vad som senare kom att kallas doktrinen om spärrverkan:

gemenskapen har antagit gemensamma regler – oavsett form – för genomförandet av en i fördraget föreskriven gemensam politik, skall medlemsstaterna inte längre anses ha rätt att vare sig individuellt eller ens gemensamt ingå avtal med tredje land om förpliktelser som kan inverka på dessa bestämmelser.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> ERTA-målet, p. 15–16.

<sup>35</sup> ERTA-målet, p. 17. Se även punkterna 18, 19, 30 och 31.

Domstolen konstaterade vidare att artikel 3e EEGF, vilken anger att gemenskapen har som mål att införa en gemensam politik på transportområdet,<sup>36</sup> tillsammans med lojalitetsplikten i artikel 5 EEGF (nuvarande artikel 10 EGF) förhindrar medlemsstaterna att förbinda sig unilateralt gentemot tredje land så snart som Gemenskapen antagit regler på området.<sup>37</sup>

I ljuset av det ovan anförda innebar den förordning som trädde ikraft 25 mars 1969 om harmonisering av viss social lagstiftning om vägtransporter,<sup>38</sup> att medlemsstaterna var förhindrade att vidta externa åtgärder inom fältet för sociala villkor för vägtransportsektorn.

Därefter fortsatte Domstolen med att bedöma Kommissionens talan i sak. Kommissionen anförde att artikel 228 EEGF (nuvarande 300 EGF) kränkts eftersom Rådets beslut att förhandlingarna skulle föras på mellanstatlig nivå omöjliggjort Kommissionens fördragsfästa uppgift att förhandla för Gemenskapens räkning. Eeckhout framför, med rätta, att Domstolens bedömning av sakfrågan var, i kontrast till det principiella resonemang den fört kring den konstitutionellrättsliga frågan, pragmatiskt.<sup>39</sup> Med utgångspunkt i att EG:s externa kompetens i frågan blev exklusiv då Förordning 543/69 trädde ikraft 25 mars 1969, och förhandlingarna då var långt framskridna, ansåg Domstolen att EG gentemot övriga parter kunde äventyrat sin förhandlingsposition ifall man förklarat att kompetensfördelningen inom Gemenskapen förändrats. Då Domstolen dessutom fann att medlemsstaterna förhandlat i linje med Rådets riktlinjer fanns inget skäl till att bifalla Kommissionens talan.<sup>40</sup>

ERTA-målet innebar således att intern lagstiftningskompetens ger EG traktatskompetens.<sup>41</sup> Dessutom är traktatskompetensen exklusiv på de områden där Rådet nedlagt intern lagstiftning. Domstolen motiverar spärrverkans-

<sup>36</sup> Motsvaras idag av artikel 3 f EGF.

<sup>37</sup> ERTA-målet, p. 22.

<sup>38</sup> Förordning 543/69, 25 mars 1969, om harmonisering av viss social lagstiftning om vägtransporter, EGT L 77, 20/3/1969, s. 49.

<sup>39</sup> Eeckhout (2004), s. 62.

<sup>40</sup> ERTA-målet, p. 84–92.

<sup>41</sup> Frågan om huruvida ERTA-målet slog fast parallell-doktrinen, det vill säga att Gemenskapens externa kompetens återspeglar den interna kompetensen, eller om detta definitivt gjordes i senare praxis (se Yttrande 1/76 nedan) är enligt min uppfattning inte helt glasklar. Paragraf 16 i ERTA-målet anger tydligt att implicit extern kompetens kan förekomma. Det som gör att jag tvekar lite är en helhetsläsning av domen, vilken ger mig intrycket att parallell-doktrinen egentligen "åkte med på köpet" i resonemanget om spärrverkan, vilket var vad domstolen egentligen hade framför ögonen vid tillfället. Hursom, är detta en rent spekulativ verklighetsrekonstruktion från min sida, utan några egentliga konsekvenser för hur domstolen sedermera, och särskilt efter Yttrande 1/76, förhållit sig till parallell-doktrinen. Argument för att domstolen etablerade parallell-doktrinen redan i ERTA-målet är inte svåra att hitta.

doktrinen med ett resonemang grundat i lojalitetsplikten i artikel 5 EEGF.<sup>42</sup> Det är viktigt att notera att medlemsstaternas handlingsutrymme påverkas först då EEG utnyttjat sin externa kompetens.<sup>43</sup>

ERTA-doktrinen kom att bekräftas genom Domstolens dom i *Kramer*.<sup>44</sup> Målet handlade om ett antal holländska fiskare som genom att ta upp fisk vars bestånd skyddats brutit mot holländsk lag. Den holländska regleringen hade tillkommit efter att ett beslut fattats inom ramen för den Nordöst-atlantiska fiskekonventionen, till vilken alla medlemsstater utom Italien och Luxemburg var parter vid tillfället. Fiskarna försvarade sig med att den holländska lag de åtalats för att ha brutit var ogiltig eftersom reglering av fiskebestånd var en exklusiv EG-kompetens. Domstolen förstärkte sin praxis från ERTA-målet genom att förklara att resonemanget visst var korrekt men att fiskarna hade fel i sak. Kompetensen var, då Holland stiftade de aktuella lagarna, delad. EEG hade vid det för målet aktuella tillfället ännu inte vidtagit åtgärder i den mån som skulle medfört exklusiv implicit extern EEG-kompetens enligt ERTA-doktrinen. Därmed fanns inget som hindrade att medlemsstaterna stiftade egna lagar på området så länge dessa ej förhindrade genomförandet av Gemenskapen åtaganden.<sup>45</sup>

Domstolens nästa uttalande om implicit kompetens kom den 26 april 1977. I yttrande 1/76, *Inland Waterways*,<sup>46</sup> ombads Domstolen att meddela förhandsavgörande om huruvida ett tilltänkt traktat mellan Gemenskapen, sex medlemsstater och Schweiz angående transporter på Rhen och Mosel var förenligt med EEG-fördraget. Domstolen kom då att uttala sig om Gemenskapens implicita traktatskompetens. Det Domstolen tillförde diskussionen om implicit traktatskompetens sammanfattas i yttrandets paragrafer 3 och 4:

3. [...] Domstolen har bl.a. kommit fram till slutsatsen att när gemenskapsrätten internt har tilldelat gemenskapens institutioner befogenheter i syfte att förverkliga ett bestämt mål, har gemenskapen behörighet att göra för detta ändamål nödvändiga internationella åtaganden, även i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse härom.

4. Denna slutsats gör sig särskilt gällande i alla de fall då den interna kompetensen tidigare har använts för vidtagandet av åtgärder som ingår i förverk-

<sup>42</sup> ERTA-målet, p. 22.

<sup>43</sup> ERTA-målet, p. 28–31.

<sup>44</sup> Mål 3, 4 och 6/76 *Cornelis Kramer m.fl.*, 14/7/76, [1976] s. 1279.

<sup>45</sup> Mål 3, 4 och 6/76 *Cornelis Kramer m.fl.*, p. 37, 39.

<sup>46</sup> Yttrande 1/76, *Inland Waterways*, 26/4/77, [1977] s. 741.



ligandet av den gemensamma politiken, men är emellertid inte begränsad till denna situation. Om de interna gemenskapsåtgärderna vidtas först vid tillfället för det internationella avtalets ingående och ikraftträdande [...] så följer behörigheten att för gemenskapens räkning göra åtaganden gentemot tredje land ändå implicit av fördragsbestämmelserna om tilldelningen av den interna kompetensen i den mån som gemenskapens deltagande i det internationella avtalet, såsom i aktuellt fall, är nödvändigt för förverkligandet av något av gemenskapens mål.<sup>47</sup>

Domstolens yttrande har tolkats som den rättsakt som slog fast parallell-doktrinen, det vill säga doktrinen om att Gemenskapen har kompetens att sluta avtal inom de områden den har kompetens att lagstifta internt.<sup>48</sup> Eeckhout väljer en något mera restriktiv tolkning och reserverar slutsatsen om parallellism genom att konstatera att hans tolkning av Yttrande 1/76 är att Domstolen erkände att interna gemenskapsmål kan uppnås med internationella avtal, såväl som intern lagstiftning.

Yttrande 1/76 förtydligade ERTA-doktrinen genom att slå fast att det inte krävdes att Gemenskapen utnyttjat sin kompetens, och antagit rättsakter, för att implicit kompetens skulle föreligga på området så länge det internationella avtalet var nödvändigt för att förverkliga ett i fördraget angivet mål.

Efter Domstolens yttrande i *Inland Waterways* stod det klart att den praxis Domstolen skapat sedan ERTA-målet betydde att:

- Domstolen erkände att Gemenskapen hade implicit traktatskompetens.
- Gemenskapens implicita traktatskompetens hade samma omfattning som den interna lagstiftningskompetensen (paralleldoktrinen).
- Gemenskapens implicita traktatskompetens var antingen exklusiv eller delad.

Gemenskapens implicita traktatskompetens kan alltså, liksom den explicita traktatskompetensen, vara antingen exklusiv eller delad. Den implicita externa kompetensen är exklusiv på de områden den interna lagstiftningskompetensen är exklusiv. Dessutom uppstår spärrverkan på samma sätt som vid intern lagstiftning även i den externa traktatskompetensen. Det betyder att EG genom att sluta traktat skapar sig själv exklusiv kompetens inom

<sup>47</sup> Yttrande 1/76, *Inland Waterways*, p. 3–4.

<sup>48</sup> Eeckhout (2004), s. 69 med hänvisning till Groux (1978), Dashwood och Heliskoski i Dashwood och Hillion (2000).

området, där kompetensen tidigare var delad.<sup>49</sup> Det skall också tilläggas att harmonisering av interna regler också medför att Gemenskapen får exklusiv traktatskompetens, eftersom en medlemsstat på grund av EG-rättens företräde inte kan sluta internationella avtal i strid mot gemenskapsrätten.

Angående den exklusiva kompetensens omfattning uttalade Domstolen i *Yttrande 2/91*,<sup>50</sup> att tvärtemot vad flera medlemsstater anfört kunde den exklusiva kompetensen

inte anses begränsad till de fall där gemenskapen har antagit gemenskapsregler inom ramen för en gemensam politik. På alla de områden som svarar mot fördragets mål åläggs nämligen medlemsstaterna i dess artikel 5 att underlätta fullgörandet av gemenskapens uppgifter och att avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.<sup>51</sup>

Återigen poängterar Domstolen att logiken bakom idén om exklusiv kompetens härrör ifrån lojalitetsplikten. Det skall dessutom tilläggas att Domstolen i sitt yttrande kom fram till att kompetensen på området var delad mellan Gemenskapen och medlemsstaterna. Detta trots att Gemenskapens lagstiftningskompetens på området hälsa och säkerhet för arbetstagare var subsidiär i förhållande till medlemsstaternas. Dåvarande artikel 118a EGF<sup>52</sup> beskrev Gemenskapens lagstiftningsroll som kompletterande i förhållande till medlemsstaternas. Detta innebär att Domstolen baserade sitt konstaterande om delad kompetens inom området på en relativt svag grund för lagstiftningskompetens, vilken endast handlade om att fastslå miniminivåer.<sup>53</sup>

Den 6 april 1994 begärde Kommissionen ett yttrande från EGD angående EG:s behörighet att ingå ingå GATS och TRIPS, samt ifall behörigheten att ingå GATT var exklusiv för Gemenskapen. EGD meddelade den 15 november 1994 sitt svar i *Yttrande 1/94*.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> Observera att EG-fördraget i vissa fall, exempelvis utvecklingsamarbete under artiklarna 177 och 181 EGF, slår fast att kompetensen på området skall vara delad mellan EG och medlemsstaterna. ERTA-doktrinen tillämpas inte på sådana områden. Denna typ av kompetens benämner jag parallell kompetens. Se vidare avsnitt 3.2.3 om blandade avtal.

<sup>50</sup> *Yttrande 2/91* Internationella arbetsorganisationens konvention nr 170 om säkerhet vid användning av kemiska produkter, 19/3/1993, [1993] s. I-1061.

<sup>51</sup> *Yttrande 2/91*, p. 10. (Artikel 5 i citatet är nuvarande artikel 10).

<sup>52</sup> Dåvarande artikel 118a har numera blivit en del av artikel 137 EGF.

<sup>53</sup> Jämför Eeckhout, (2004), s. 72.

<sup>54</sup> *Yttrande 1/94* Gemenskapens behörighet att ingå internationella avtal om tjänster och skydd av immaterialrätter, 15/11/1994, [1994] s. I-5267. Det är viktigt att poängtera att de tidigare yttrandena, och domsluten, härrör från tiden innan Maastrichtfördragets, och även Europeiska enhetsaktens, ikraftträdande.

Kommissionen anförde tre grunder för implicit exklusiv kompetens att sluta GATS- och TRIPS-avtalen. Det första argumentet var att GATS- och TRIPS-avtalen innehöll reglering som föll under Gemenskapens interna lagstiftningskompetens. Sålunda skulle paralleldoktrinen tillämpas, i enlighet med ERTA-målet och Yttrande 1/76. Det andra argumentet Kommissionen förde fram var att den exklusiva implicita kompetensen var nödvändig för att nå ett internt gemenskapsmål, i enlighet med Yttrande 1/76. I tredje hand argumenterade Kommissionen för att artiklarna 95 och 308 gav gemenskapen exklusiv behörighet.<sup>55</sup>

Till att börja med konstaterade Domstolen att området för GATS visserligen låg inom Gemenskapens lagstiftningskompetens, men eftersom harmonisering av reglerna om etableringsfrihet och frihet att erbjuda tjänster ännu inte genomförts på Gemenskapsnivå var kompetensen på området fortfarande delad mellan Gemenskapen och medlemsstaterna och skulle, fortsatte Domstolen, så förbli fram till dess att Gemenskapen utnyttjade sin lagstiftningskompetens och i enlighet med ERTA-doktrinen sålunda skapade sig exklusiv implicit extern kompetens.<sup>56</sup>

Domstolen diskuterade vidare ERTA-doktrinen tillämpning på de delar av GATS som behandlade transporter. Därefter jämförde Domstolen kapitlet i EG-fördraget om transporter, med bestämmelserna om etableringsrätt och frihet att tillhandahålla tjänster, och kom fram till att det i det senare fallet saknades bestämmelser i den relevanta avdelningen av fördraget som ”uttryckligen utsträcker gemenskapens behörighet till att omfatta ’förbindelser som lyder under folkrätten’”.<sup>57</sup> Eeckhout kommenterar detta uttalande som ”vilseledande/deceptive”<sup>58</sup> då det antyder att den implicita kompetensen kräver en explicit grund i fördraget.

Till skillnad från kapitlet om transporter innehåller fördragets kapitel om etableringsrätt och frihet att tillhandahålla tjänster inte någon bestämmelse som uttryckligen utsträcker gemenskapens behörighet till att omfatta ”förbindelser som lyder under folkrätten”. [...] Det går således inte att på förhand från dessa kapitel härleda en exklusiv behörighet för gemenskapen att ingå avtal med tredje land som syftar till att etablera reglerna om första etablering och tillträde till andra tjänstemarknader än de som är föremål för gränsöverskri-

<sup>55</sup> Yttrande 1/94, p. 72.

<sup>56</sup> Yttrande 1/94, p. 73–81.

<sup>57</sup> Yttrande 1/94, p. 81.

<sup>58</sup> Eeckhout, (2004), s. 77.

dande tillhandahållande i den mening som avses i det allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS), och som omfattas av artikel 113 i fördraget.<sup>59</sup>

Det förefaller som om Domstolen menar att implicit exklusiv kompetens måste kunna härledas direkt ur fördraget, men att det i fråga om etableringsfrihet inte gick att göra så. Emilou däremot, tolkar Domstolens uttalande så här:

It is clear though, that the concept of potential treaty-making powers derived implicitly from Treaty provisions which do not grant any external powers has clearly been ruled out by the Court.<sup>60</sup>

Emilous tolkning går väl långt, och är själv motsägande i sitt sammanhang (implicit traktatskompetens) eftersom uttalandet betyder att implicit kompetens endast existerar då det finns uttryckt kompetens. De paragrafer av Yttrande 1/94 Emilou hänvisar till handlar i första hand om ifall den implicita kompetensen skall vara exklusiv eller delad – inte om ifall den existerar eller ej. Tvärtom förutsätter Domstolen att implicit kompetens föreligger, och tar enbart upp frågan ifall denna är exklusiv eller delad.<sup>61</sup>

Kommissionens andra argument handlade om att extern exklusiv kompetens var nödvändig för att kunna förverkliga ett av Gemenskapens, i fördraget angivna, mål. Domstolen avfärdade det argumentet genom att förklara att situationen i *Inland Waterways* rörde ett internt problem som inte kunde lösas utan att ett internationellt avtal slöts med Schweiz. Angående genomförandet av etableringsfrihet inom Gemenskapen, vilket förvisso var ett av Gemenskapens mål, var ett internationellt avtal, enligt Domstolen, inte nödvändigt.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Yttrande 1/94, p. 81.

<sup>60</sup> Emilou, (1996), s. 307, med hänvisning till paragraferna 73–81 och 88–91 i Yttrande 1/94.

<sup>61</sup> Eeckhout nämner också att Domstolen verkar ha hoppat över det första ledet, då han kommenterar Domstolens bemötande av Kommissionens andra argument för exklusiv kompetens: "First, it is not clear why the Court felt compelled to examine an argument for exclusive competence when it had not yet established competence as such to begin with." Eeckhout, (2004) s. 78.

<sup>62</sup> "Genomförandet av etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster för medlemsstaternas medborgare är inte oupplösligen förbundet med den behandling som ges medborgare från tredje land i gemenskapen eller den behandling som ges medborgare från gemenskapen i tredje land.", Yttrande 1/94, p. 86.

I tredje hand argumenterade Kommissionen för att artiklarna 95 och 308 EGF gav exklusiv implicit kompetens.<sup>63</sup> Detta argument är märkligt, och även som tredjehandsargument betraktat får det anses vara en desperat chansning från Kommissionens sida.<sup>64</sup> Domstolen avfärdade Kommissionens argument kärnfullt kortfattat.<sup>65</sup> Artikel 308 kan i sig inte ge någon exklusiv behörighet, eftersom den är formulerad som en möjlighet för medlemsstaterna att genom enhällighet utöka Gemenskapens kompetens *ad hoc*, i ett enskilt fall. Artikel 95 kan heller inte ge någon implicit extern kompetens eftersom artikeln i sig möjliggör harmonisering, (vilket i och för sig i sin tur kan tänkas, i enlighet med ERTA-doktrinen, ge Gemenskapen implicit extern kompetens inom det harmoniserade området).

Yttrande 1/94 befäste tidigare praxis från ERTA-målet och *Inland Waterways*. Emilou menar att Domstolen tolkat sin egen praxis i syfte att begränsa utrymmet för den implicita externa kompetensen,<sup>66</sup> medan Eeckhout argumenterar för att yttrande 1/94 i doktrin felaktigt ansetts tyda på Domstolens tilltagande motvilja att bekräfta extern kompetens för EG.<sup>67</sup> Jag skulle vilja anföra att de båda två har goda poänger, fast i olika tidsperspektiv. Sett mot bakgrund av Yttrande 2/91 anser jag att Emilou har rätt i att EGD förefaller vilja strypa den utvidgning av implicit extern kompetens domstolen där öppnade för. Eeckhout har å andra sidan en poäng i att domstolen inte visar motvilja att bekräfta extern kompetens sett i ljuset av hur den tidigare dömt i ERTA-målet och *Inland Waterways*.

Efter Domstolens Yttrande 1/94 har Gemenskapens implicita traktatskompetens ytterligare preciserats genom praxis. Den 18 december 1998

<sup>63</sup> Återigen är Domstolens Yttrande 1/94 något vilseledande. Domstolen anger i paragraf 87 att "Kommissionen har för det tredje åberopat artiklarna 100a och 235 i fördraget som grund för en exklusiv extern behörighet." Problemet med detta uttalande är att det inte är stringent. Det tas upp under avdelning VIII (Europeiska gemenskapens implicita externa befogenheter, GATS-avtalet och TRIPs-avtalet) i yttrandet, men Domstolen är inte stringent nog att nämna att Kommissionens tredje argument handlar om *implicit* extern kompetens. Denna lilla nyans kan tyckas överdriven, men exemplet påvisar den avsaknad av stringens i Yttrandet som, miss-tänker jag, fått Emilou att begå ovan nämnda misstag.

<sup>64</sup> Jämför Eeckhout (2004), s. 79: "The commission's third argument as regards implied powers was that (current) Articles 95 and 308 EC formed the basis for exclusive external competence, an argument if anything more difficult to understand than the two previous ones."

<sup>65</sup> Yttrande 1/94, paragraf 87–89.

<sup>66</sup> "The Court in its Opinion appears to have made a conscientious effort to interpret its relevant case law and to restrict the scope of implied treaty-making powers." Emilou, (1996), s. 308.

<sup>67</sup> Eeckhout (2004), s. 81.

väckte Kommissionen talan mot 8 medlemsstater (Förenade kungariket, Danmark, Sverige, Finland, Belgien, Luxemburg, Österrike och Tyskland)<sup>68</sup> om fördragsbrott på grund av att de 8 länderna slutit bilaterala, så kallade ”open skies”-avtal, med USA. Avtalen reglerar luftfart, och den intressanta frågan handlar om att de bilaterala villkoren innebär en begränsning av den inre marknadens funktion eftersom sådana avtal typiskt sett ger bättre villkor för de företag som är hemmahörande i någon av traktatsparterna.

Generaladvokat Tizzano skrev ett gemensamt yttrande för alla målen.<sup>69</sup> Domstolen kom att ta fasta på mycket av det Tizzano föreslog, och det viktigaste som finns att utläsa i Domstolens domar är just att ERTA-doktrinen, liksom Yttrande 1/76-doktrinen förstärks som de två möjliga vägarna att etablera implicit extern kompetens.

Ingen av domarna är längre än fyra punkter, där det i alla åtta fall anges att staten ifråga underlåtit att uppfylla förpliktelser enligt fördraget.<sup>70</sup> Därför är det nödvändigt att studera generaladvokat Tizzanos förslag till avgörande.

Kommissionen argumenterade för att gemenskapen hade exklusiv kompetens på området och anförde som första grund den praxis som utvecklats ur Yttrande 1/76. Kommissionen anförde alltså att de avtal medlemsstaterna slutit på bilateral väg med USA, varit ”nödvändiga” för att förverkliga ett av fördragets mål.<sup>71</sup> Tizzano för en omfattande diskussion om vem som är behörig att bedöma nödvändigheten. Tizzano poängterar att det är det konkreta yttrandet av nödvändigheten, alltså själva slutandet av avtalet, som skapar

<sup>68</sup> C-466/98, *Kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, 5/11/2002, [2002] s. I-9427; C-467/98, *Kommissionen mot Danmark*, 5/11/2002, [2002] s. I-9519; C-468/98, *Kommissionen mot Sverige*, 5/11/2002, [2002] s. I-9575; C-469/98, *Kommissionen mot Finland*, 5/11/2002, [2002] s. I-9627; C-471/98, *Kommissionen mot Belgien*, 5/11/2002, [2002] s. I-9681; C-472/98, *Kommissionen mot Luxemburg*, 5/11/2002, [2002] s. I-9741; C-475/98 *Kommissionen mot Österrike*, 5/11/2002, [2002] s. I-9797; C-476/98, *Kommissionen mot Tyskland*, 5/11/2002, [2002] s. I-9855.

<sup>69</sup> Förslag till avgörande i mål C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98, av generaladvokat Tizzano föredraget den 31 januari 2002, [2002] s. I-9427.

<sup>70</sup> De olika medlemsstaterna stämde inte alla för exakt samma fördragsbrott. Det är dock inte bedömningen av de olika brotten i sig som är fokus i den diskussion jag för här, utan snarare uttalandena om implicit traktatskompetens mot bakgrund av tidigare praxis i ERTA-målet och Yttrande 1/76.

<sup>71</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Tizzano föredraget den 31 januari 2002, [2002] s. I-9427, p. 41.

den exklusiva kompetensen.<sup>72</sup> Att hävda exklusiv kompetens, baserat på en normativ värdering om nödvändighet, räcker således inte. Tizzano poängtegar också att Rådet uppenbarligen inte ansett att avtalen varit nödvändiga för Gemenskapen, eftersom det vid upprepade tillfällen avslagit Kommissionens förslag om slutande av avtal med USA.<sup>73</sup> Tizzano konstaterar att:

Då jag nu återkommer till de förevarande målen förefaller det stå utom allt tvivel att gemenskapen under de föreliggande faktiska omständigheterna, mot bakgrund av vad jag hittills har framfört, inte har utövat någon extern behörighet som i den mening som avses i yttrande 1/76 är berättigad av ”nödvändigheten” av att ingå ett luftfartsavtal med USA. Som framgått har nämligen rådet, trots de många förslag som kommissionen har utformat i den riktningen, inte visat att det instämmer i bedömningen att avtalet var nödvändigt. Inledningsvis vägrade rådet tvärtom till och med att ge kommissionen det begärda förhandlingsmandatet. Det var först i juni 1996, således efter det att de omtvistade avtalen hade ingåtts, som rådet gav kommissionen ett begränsat mandat, dock utan att gemenskapen lyckades ingå ett avtal med USA. Eftersom de förfaranden som föreskrivs för bedömningen av ”nödvändigheten” av att ingå de omtvistade avtalen inte ledde till något positivt resultat kan det mot bakgrund av vad jag har framfört tidigare, inte hävdas att det i detta avseende har uppkommit någon exklusiv behörighet för gemenskapen i den mening som avses i yttrande 1/76.<sup>74</sup>

Tizzano tar också upp, och instämmer i, en av de invändningar som gjorts av medlemsstaterna, i det här fallet Belgien, Luxemburg och Tyskland, mot Kommissionens talan. Invändningen gällde rättegångsmissbruk och handlar om att Kommissionen borde fört talan mot Rådets beslut att inte godkänna Kommissionens förslag till avtal, alternativt fört en talan om underlåtenhet att agera, snarare än att stämma medlemsstaterna för fördragsbrott.<sup>75</sup>

Angående ERTA-doktrinen så befäster Domstolen, genom AG Tizzano, att då Gemenskapen antagit intern reglering föreligger implicit exklusiv

<sup>72</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Tizzano föredraget den 31 januari 2002, [2002] s. I-9427, p. 49.

<sup>73</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Tizzano föredraget den 31 januari 2002, [2002] s. I-9427, p. 8–15.

<sup>74</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Tizzano föredraget den 31 januari 2002, [2002] s. I-9427, p. 55.

<sup>75</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Tizzano föredraget den 31 januari 2002, [2002] s. I-9427, p. 57.

extern kompetens.<sup>76</sup> Dessutom preciserade Tizzano denna princip genom att uttala att medlemsstaterna kränkte lojalitetsprincipen då de slöt bilaterala avtal inom EG:s kompetensområde, trots att de ordagrant gjort den aktuella interna regleringen till avtalsinnehåll. Det spelar alltså ingen roll ifall ett bilateralt avtal, ingånget av en medlemsstat, inom ramen för EG:s kompetens enligt ERTA-doktrinen, är ”fullständigt förenligt” med gemenskapsrätten eftersom

varje initiativ som tas utanför ramen för de gemensamma institutionerna är oförenligt med en enhetlig gemensam marknad och en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten.<sup>77</sup>

Det handlar alltså om att avtalet som sådant riskerar att påverka Gemenskapens handlingsutrymme, och därför kan avtal slutna av medlemsstaterna inom fältet för Gemenskapens exklusiva kompetens, oavsett innebörd och konsekvens, inte anses förenliga med ERTA-doktrinen.

Den 7 februari 2006 levererade EG-domstolen Yttrande 1/03.<sup>78</sup> Rådet begärde ett yttrande från EG-domstolen angående frågan om kompetensen att ingå en ny Luganokonvention var exklusiv eller delad. Det gällde alltså inte frågan ifall Gemenskapen hade kompetens på området, tvärtom utgjorde just det faktum att interna regler redan antagits om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område en av de intressanta frågeställningarna Domstolen hade att utreda.<sup>79</sup> Rådet ville helt enkelt att Domstolen skulle klarlägga kompetensfördelningen mellan EG och medlemsstaterna i fältet för civilrättsligt samarbete.

I yttrandet går Domstolen metodiskt igenom ERTA-doktrinen såväl som Yttrande 1/76-doktrinen som de utvecklats i senare praxis. Det är tydligt att Domstolen numera betraktar Yttrande 1/76 som ett specialfall, och dessutom gör Domstolen en viktig markering av den grundläggande inställning som skall intas i förhållande till frågan om extern kompetens:

<sup>76</sup> I ”Open skies”-målen hade EGD att avgöra ifall rättsakter antagna på artikel 80(2) EGF gav Gemenskapen implicit exklusiv extern kompetens.

<sup>77</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Tizzano föredraget den 31 januari 2002, [2002] s. I-9427, p. 71.

<sup>78</sup> Yttrande 1/03 Gemenskapens behörighet att ingå en ny Luganokonvention om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, 7/2/2006.

<sup>79</sup> Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, EGT L 12, 16/1/2001, s. 1.



I det ovannämnda yttrandet 1/94 och i domarna i de ovannämnda open skies-målen räknade domstolen upp tre fall i vilka gemenskapen har exklusiv behörighet. Dessa tre fall, som återges i punkt 45 ovan och som har varit föremål för omfattande diskussioner i samband med förevarande begäran om yttrande, är emellertid endast exempel som formulerats utifrån de särskilda fall som domstolen har haft att pröva.<sup>80</sup>

Här ser vi att Domstolen talar om tidigare praxis som exempel på fall där Gemenskapen haft exklusiv kompetens. Yttrande 1/03 slår fast att det är syftet med att kompetensen skall vara exklusiv som avgör ifall den blir det, inte ifall det tilltänkta avtalet faller under en av tidigare nämnda kategorier.<sup>81</sup> Cremona är dock skeptisk till om Domstolen verkligen följer sin egen linje i detta hänseende:

Such an approach might be expected to be more flexible; however, when the Court turns to the proposed Convention itself in order to apply these tests, it subjects its provisions to a very detailed analysis, concluding that indeed exclusive competence is justified on the ground that the uniform and consistent application of Community rules, in particular the complex regime established by Regulation 44/2001, would be affected by the proposed new Lugano Convention.<sup>82</sup>

Cremona noterar dessutom att Domstolen i Yttrande 1/03 slår fast att implicit kompetens kan vara antingen exklusiv eller delad.<sup>83</sup> Denna fråga är viktig för diskussionen om var gränsen för Gemenskapens externa exklusiva kompetens skall gå i framtiden. Just området för civilrättsligt samarbete lämpar sig väl som exempel då utvecklingen går fort internt såväl som externt, medan medlemsstaterna eventuellt upplever en ökad politisk spänning mot att delegera alltför mycket till Gemenskapen. Eeckhout uppmärksammar samma spänningsfält:

What definitely results from Opinion 1/03 is that the *ERTA* doctrine is fully re-confirmed. In this author's view, we are only beginning to see the practical consequences for the Community's and the Member States' international

<sup>80</sup> Yttrande 1/03, 7/6/2006, p. 121.

<sup>81</sup> Jämför Cremonas analys: "It is the purpose of exclusive competence that is emphasised rather than the need to fall within one of several specific situations that have been found in the past to give rise to exclusive competence, situations which are now referred to as 'only examples' (här hänvisar Cremona till Yttrande 1/03 p. 121.)", Cremona (2006) s. 3.

<sup>82</sup> Cremona (2006), s. 3.

<sup>83</sup> Cremona (2006), s. 2.

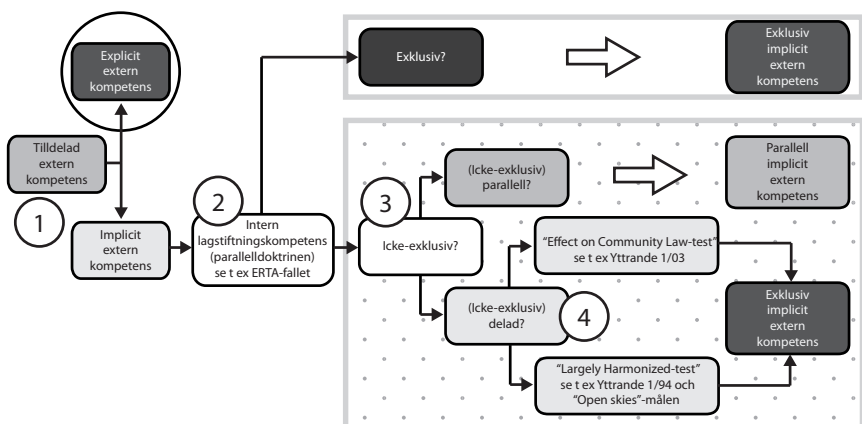
relations. To an ever greater extent international law-making will require Community involvement. In most cases, obviously, mixed agreements will be required, leaving some scope for the external exercise of sovereignty by Member States. But the very fact that a mixed agreement is required has a centralising, or federalising, effect. Common positions need to be reached, and Member States will often lose room for independent manoeuvre. There may be a risk that the strong *ERTA* legal principles give rise to political tension due to the pressure they put on Member State action.<sup>84</sup>

Lavranos menar, i likhet med Cremona, att EGD i Yttrande 1/03 byter ut sin tidigare metod för hur EG:s externa kompetens bedöms vara exklusiv eller delad.<sup>85</sup> Enligt Lavranos tillämpade EGD innan Yttrande 1/03 ett ”largely harmonized test”, vilket innebar att domstolen ansåg att exklusiv extern kompetens förelåg då den interna regleringen på området ifråga var ”largely harmonized”. Lavranos finner stöd för denna idé i EG-domstolens avgöranden i Yttrande 1/94 och ”Open Skies”-domarna. Lavranos menar att EGD genom Yttrande 1/03 etablerat ett nytt test och han kallar detta för ”effect on Community law test”. Jag håller med Lavranos i det att Domstolen valde att byta metod. Den tidigare metoden fokuserade på att bedöma i vilken utsträckning intern lagstiftning antagits och utifrån en sådan mätning uttala ifall den externa kompetensen var exklusiv eller delad. Den metod domstolen tillämpade i Yttrande 1/03 tar sikte på i vilken utsträckning gemenskapsrätten skulle påverkas av ett externt avtal.

Det är viktigt att poängtera att de båda metoderna utgår ifrån idén om ”effet utile” och Gemenskapens möjlighet att nå de i fördraget upprättade målen, vilket utgör grunden för EG-domstolens dom redan i *ERTA*-målet. Det är dock intressant att se att domstolen överger en mera statisk metod (objektivitetssträvande) för en metod som utgår ifrån en syftestolkning (subjektivt tolkande).

<sup>84</sup> Eeckhout (2006), s. 4.

<sup>85</sup> Lavranos, (2006).



*Bilden är ett försök att åskådliggöra EG:s externa implicita traktatskompetens. Extern traktatskompetens är antingen explicit eller implicit (1). Den implicita kompetensen är antingen exklusiv eller icke-exklusiv (2). Den icke-exklusiva implicita traktatskompetensen är antingen parallell eller delad, eftersom motsvarande lagstiftningskompetens är det (3). Den parallella externa kompetensen förblir parallell även efter att Gemenskapen utnyttjat sin kompetens på området. Den delade implicita traktatskompetensen blir exklusiv implicit traktatskompetens i enlighet med doktrinen om extern spärrverkan (punkt 4).*

### 3.2.2.3 Frånskiljandeklausuler

I Yttrande 1/03 belyses spänningen mellan medlemsstatskompetenser och EG:s tilldelade kompetenser även i ett annat sammanhang. Det gäller så kallade frånskiljandeklausuler (disconnection clauses), vilket är ett instrument Gemenskapen tidigare använt i externa avtal för att försäkra sig om att den interna regleringen inte skall komma att påverkas av bestämmelser i ett externt avtal mellan EG:s medlemsstater. På sätt och vis kan man kalla det en försäkring om företrädesprincipen. Denna typ av konstruktion är vanlig i blandade avtal för att undvika att det uppstår en konflikt mellan två olika regelsystem. I Yttrande 1/03 poängterade Domstolen dock att denna typ av klausul kan ses som ett tecken på att det finns, eller kommer att antas, intern

Gemenskapsreglering inom området för det externa avtalet, vilket signalerar extern exklusiv kompetens i enlighet med ERTA-doktrinen.<sup>86</sup>

Den kanske mest anmärkningsvärda poängen med Yttrande 1/03 är dock den märkvärdiga situation som uppstod på grund av att Danmark i sitt anslutningsfördrag undantagit Avdelning IV i EEG-fördraget, på vilken kompetensen att tillträda den tilltänkta nya Luganokonventionen baserades. Domstolen kom i Yttrande 1/03 fram till att Gemenskapen hade exklusiv behörighet på området, samtidigt som Danmark inte skulle tillträda konventionen i egenskap av EU-medlem, utan i egenskap av den suveräna staten Danmark.

### 3.2.3 Blandade avtal

Med blandade avtal (mixed agreements) avses avtal som är ingångna mellan EG och en eller flera medlemsstater, å ena sidan, och tredje land å andra sidan. Inom ramen för vardera parts exklusiva kompetens behöver parterna inte täckning av varandra, och därmed krävs inga blandade avtal. Som exempel kan nämnas avtal om fiksekvoter eller internationell handelspolitik (exklusiv gemenskapskompetens) eller avtal om försvarspolitik (nationell kompetens).

Det stora flertalet av Gemenskapens avtal är blandade avtal. Den främsta anledningen till att sluta blandade avtal är att delar av avtalsinnehållet faller utanför antingen EG:s eller medlemsstaternas kompetens, medan andra delar inte gör det.<sup>87</sup> Detta innebär att EG och dess medlemsstater i vissa avtal får täcka upp för varandras bristande traktatskompetenser. I detta avsnitt diskuterar jag de olika typer av blandade avtal som använts av EG och dess medlemsstater.

<sup>86</sup> Jämför Yttrande 1/03, p. 130.

<sup>87</sup> Man kan tänka sig andra skäl, men dessa har andra förklaringar än formell rättslig nödvändighet. Jämför Eeckhout som skriver att "The *legal justification* for mixity is that an agreement cannot be concluded by the Community alone, because its competences do not cover the entire agreement.", Eeckhout (2004), s. 191 (min kursivering) och Rosas "The member States, sometimes because of general considerations of visibility, prestige and defence of national competences, sometimes simply because they wish to preserve the need for unanimity and thus a veto power, are often keen on obtaining the mixed character of a given agreement.", Rosas (2000), s. 201 f. Vetoätten Rosas talar om är en konsekvens av den praxis som tillämpas vid slutandet av blandade avtal och som innebär att EG ratificerar avtalet efter det att alla medlemsstater gjort det.

I doktrinen redovisas delade meningar i frågan huruvida det tjänar något till att försöka kategorisera de olika typer av blandade avtal Gemenskapen och dess medlemsstater slutit med tredje land. Eeckhout tar ställning emot ett sådant försök, och argumenterar för att det antingen kommer att förenkla de komplexa förhållanden som blandade avtal utgör, alternativt göra saker och ting överdrivet komplicerade. Dessutom betonar han att:

Moreover, such interaction<sup>88</sup> does not take place in a theoretical legal sphere, but rather in the day-to-day politics of the Community. It is therefore preferable to look at the practice on its own merits and not to base oneself on a pre-conceived typology.<sup>89</sup>

Eeckhout menar, som jag förstår honom, att gemenskapens nyttjande av konstruktionen blandade avtal är alltför dynamisk och kontextuellt beroende för att kategoriseras i en enkel matris. Det är i första hand Allan Rosas matris (se figur nedan) över olika typer av blandade avtal Eeckhout har i åtanke. Jag anser att det är olämpligt att på förhand döma ut ett försök att kategorisera olika typer av blandade avtal, men måste erkänna att Rosas matris i mina ögon är otydlig avseende skillnaden mellan olika typer av kompetenser och olika typer av blandade avtal.<sup>90</sup>

I) <i>Parallel</i> competences	facultative mixity
II) <i>Shared</i> competences	
1) <i>Coexistent</i> competences	obligatory mixity
A) Horizontally coexistent	
B) Vertically coexistent	
2) <i>Concurrent</i> competences	facultative mixity

Rosas begrepp ”parallel competences” och ”shared competences” motsvaras i min matris ovan av parallell kompetens och delad kompetens. Jag vill påminna om att min matris handlade om kompetenser emedan Rosas matris är en typologi av olika typer av blandade avtal. Däremot är Rosas matris viktig då

<sup>88</sup> Här syftar Eeckhout bakåt i texten till följande mening ”The interaction between the diverse external powers of the Community and the multitude and variety of international conventions, treaties and agreements”, Eeckhout, (2004), s. 191.

<sup>89</sup> Eeckhout (2004), s. 191.

<sup>90</sup> Rosas matris finns i Rosas (2000) s. 206.

den poängterar att man måste skilja på ”obligatory mixity”, det vill säga att ett blandat avtal är nödvändigt på grund av att de områden avtalet sträcker sig över faller under såväl EG-kompetens som medlemsstatskompetens, eller ”facultative mixity” vilket betyder att ett blandat avtal inte är påkallat av kompetensskäl. ”Facultative mixity” råder för de tilltänkta avtal som faller under vad jag tidigare kallat parallell kompetens, men enligt Rosas matris även i de fall av delad kompetens han kallar för ”*Concurrent competences*”. ”*Coexistent competences*” syftar på ett blandat avtal som innehåller delar vilka faller under EG:s eller medlemsstaternas exklusiva kompetens. ”*Concurrent competences*” syftar på ett blandat avtal om en fråga som helt och hållet faller in under vad jag tidigare kallat delad kompetens, alltså ett område där varken EG eller medlemsstaterna har ”egen” kompetens. Det exempel jag nämnde var transportpolitik. Denna typ av ämnen kommer dock till följd av ERTA-doktrinen och principen om spärrverkan att falla under Gemenskapens exklusiva kompetens så fort avtalet slutits.

En annan intressant aspekt av Rosas typologi handlar om begreppen ”Horizontally coexistent” och ”Vertically coexistent”. Dessa två begrepp syftar till att beskriva och kategorisera två typer av blandade avtal. ”Horizontally coexistent” innebär att det blandade avtalet innehåller olika avsnitt, vilka i sin helhet faller under antingen Gemenskapens kompetens, eller nationell kompetens. Rosas framhåller den Internationella havsrättskonventionen<sup>91</sup> som ett exempel på ett blandat avtal i denna kategori eftersom det finns avsnitt om exempelvis fiske (exklusiv gemenskapskompetens) och frågor om passage över territorialhav m.m. (nationell kompetens). ”Vertically coexistent” kallar han de avtal där kompetensfördelningen mellan EG och medlemsstaterna uppenbarar sig i samma avsnitt av avtalet, eller kanske till och med samma avtalsreglerade fråga. Som exempel använder Rosas sig av utkastet till Internationella atomenergiorganets förslag till konvention om skydd av kärnmaterial, kärnenergianläggningar och kärnmaterialtransporter, vilket EG-domstolen hade att granska i sitt Avgörande 1/78.<sup>92</sup> Domstolen uttryckte att vissa bestämmelser angående straffrättsliga sanktioner och utlämning skulle kräva att medlemsstaterna tillträdde avtalet.

<sup>91</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay den 10 december 1982, UN Doc A/Conf. 62/122 of October 7, 1982.

<sup>92</sup> Avgörande 1/78, Domstolens avgörande av den 14 november 1978, Avgörande enligt artikel 103 andra stycket andra och tredje meningarna (motsvaras i den franska versionen av artikelns tredje stycke) i Euratomfördraget. Internationella atomenergiorganets förslag till konvention om skydd av kärnmaterial, kärnenergianläggningar och kärnmaterialtransporter.

### 3.2.3.1 *Duty of Cooperation – Principen om nära samarbete*

Inom ramen för blandade avtal skall alltså Kommissionen, Rådet och medlemsstaterna gemensamt bilda ena parten i ett internationellt avtal. Med tanke på att avtalen sluts på grund av att antingen EG eller medlemsstaterna inte kan sluta avtalet utan den andres medverkan genomsyras de typiskt sett av ett påtvingat samarbete snarare än ett önskat samarbete. Detta leder i sin tur till att den interna EG-debatten, mellan Kommissionen och Rådet, över kompetensfrågor, i hög grad influeras av medlemsstatsintressen vilket gör att den eviga ”kampen om kompetensen” här har en av sina starkaste konflikt-härddar.

Samtidigt är ju Kommissionen, Rådet och medlemsstaterna<sup>93</sup> tillsammans part i avtalet, och enhet utåt är vad alla eftersträvar. Just denna poäng utgör en av grundstenarna i principen om nära samarbete. EG-domstolen preciserade första gången denna EG-rättsliga princip i Avgörande 1/78. Den andra grundstenen är lojalitetsplikten i artikel 10 EGF.

Avgörande 1/78 rörde Euratomfördraget, och sakfrågan var att Belgien ämnade tillträda ett traktat om skydd av kärnmaterial, kärnenergianläggningar och kärnmaterialtransporter. Enligt artikel 103 Euratomfördraget måste medlemsstaterna meddela Kommissionen ifall de tänker tillträda traktat inom områden som faller under Euratomfördraget. Kommissionen gjorde bedömningen att Belgien inte ensamt kunde tillträda konventionen, utan att Gemenskapen också skulle tillträda. Belgien begärde att EG-domstolen skulle avgöra frågan.

Domstolen kom fram till att Gemenskapen inte kunde uteslutas från deltagande i traktaten, utan den skulle alltså tillträdas som ett blandat avtal. Domstolen framhöll lojalitetsplikten, Euratomfördragets artikel 192 var identisk med artikel 5 i EEGF (nuvarande artikel 10 EGF), och talade med utgångspunkt i denna om en skyldighet att samarbeta.<sup>94</sup>

I Yttrande 2/91 utvecklade Domstolen principen om nära samarbete. Yttrandet handlade om kompetens att tillträda ILO:s konvention No 170. Domstolen beslutade att kompetensen på området var delad mellan Gemenskapen och medlemsstaterna. Gemenskapen var dock förhindrad att tillträda konventionen eftersom endast stater kunde vara parter. Domstolen betonade principen om nära samarbete:

<sup>93</sup> Anledningen till att jag skiljer på Rådet och medlemsstaterna är att de frågor Rådet avgör med kvalificerad majoritet kan stöta på patrull eftersom de potentiella nejsägarna, eller snarare de som avstått från att rösta i Rådet, också skall ratificera det framtida blandade avtalet.

<sup>94</sup> Jämför Eeckhout (2004), s. 209–211.

I avgörande 1/78 av den 14 november 1978 (Rec. S. 2151, punkt 34–36) underströk domstolen att det, när det framgår att ämnet för ett avtal omfattas till en del av gemenskapens behörighet och till en del av medlemsstaternas behörighet, är nödvändigt att säkerställa ett nära samarbete mellan de sisträmnda och gemenskapens institutioner såväl under förhandlingen och vid avslutandet som vid verkställigheten av åtagandena. Denna samarbetskyldighet som fastslagits inom ramen för EKSG-fördraget, skall även gälla inom ramen för EEG-fördraget, eftersom den följer av kravet på en enhetlig internationell representation för gemenskapen.<sup>95</sup>

Här bekräftar domstolen att Avgörande 1/78 har relevans även för EEG-fördraget och de rättsprinciper som tillämpas i tolkningen av detsamma. Dessutom lägger domstolen den andra grundstenen, vid sidan av lojalitetsplikten, till principen om nära samarbete: kravet på en enhetlig internationell representation för gemenskapen.

Det är viktigt att komma ihåg de speciella förutsättningarna för avgörandet. Den tilltänkta konventionen kunde inte tillträdas av Gemenskapen, och materiellt föll de trakterade bestämmelserna inom delad kompetens. Domstolens avgörande blev att medlemsstaterna och Gemenskapen i förening var behöriga att tillträda konventionen. Man kan undra hur stor roll förutsättningen att Gemenskapen aldrig skulle kunna tillträda konventionen spelade.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Yttrande från domstolen den 19 mars 1993, Internationella arbetsorganisationens konvention nr 170 om säkerhet vid användning av kemiska produkter, yttrande 2/91, p. 36. Notera att den svenska översättningen är felaktig. Översättaren har översatt förkortningen för Euratom-fördraget, (på engelska: EAEC Treaty, på franska: traité CEEA) med förkortningen för fördraget om Europeiska kol- och stål gemenskapen (EKSG). Det borde således stå "Denna samarbetskyldighet som fastslagits inom ramen för **Euratomfördraget**, skall även gälla inom ramen för EEG-fördraget" (fetstil tillagd).

<sup>96</sup> Den tyska regeringen anförde att Kommissionens begäran om yttrande borde avvisas med stöd av artikel 228 p. 1 i fördraget, eftersom möjligheten att begära yttranden gäller avtal som Gemenskapen ämnar ingå. Konventionen i fråga skulle aldrig kunna ingås av Gemenskapen, eftersom enbart parter i ILO kunde tillträda den, och ILO är enbart öppet för stater. Domstolen avfärdade invändningen med motiveringen att Kommissionens begäran inte gällde huruvida Gemenskapen har folkrättslig kompetens att tillträda konventionen, utan hur kompetensfördelningen mellan Gemenskapen och medlemsstaterna såg ut på det område konventionen täckte, (p. 4). Dessutom framhöll domstolen att Gemenskapens "externa behörighet i förekommande fall [kunde] utövas genom medlemsstaterna, som skall handla solidariskt i gemenskapens intresse." (p. 5). Jag har svårt att se att Tyskland var nöjt med denna motivering till varför deras invändning, som egentligen är en invändning om att frågan är hypotetisk, avfärdades på det viset.



Domstolen preciserade principen om nära samarbete mål C-25/94 (FAO-målet).<sup>97</sup> FAO (Food and Agricultural Organisation) hade efter att ha ändrat organisationens stadgar beslutat att Gemenskapen kunde bli medlem. Relativt specifika regler drogs upp kring hur Gemenskapen skulle få utnyttja sitt medlemskap, bland annat skulle en deklaration om EG:s kompetens i förhållande till dess medlemsstaters lämnas in, och uppdateras om så behövdes, till organisationen. Internt upprättades ett avtal mellan Kommissionen och Rådet om hur EG:s ståndpunkt i specifika frågor under delad kompetens skulle avgöras. FAO-målet rörde en talan förd av Kommissionen mot Rådet, som i enlighet med det interna avtalet fattat ett beslut om att rätten att rösta i FAO i en specifik fråga tillkom medlemsstaterna. Domstolen avgjorde fallet genom att pröva huruvida det interna avtalet mellan Kommissionen och Rådet brutits eller ej. Domstolen fann att punkten 2.3 i det interna avtalet, vilken stipulerade att Kommissionen och Rådet inom områden som låg under delad kompetens skulle eftersträva konsensus och beroende på om frågans kärna låg närmare exklusiv kompetens för den ena eller andra parten skulle den vars kompetens det rörde meddela den gemensamma ståndpunkten. Domstolen fann i målet att frågans kärna i detta fall låg närmare Gemenskapskompetens, och därmed skulle Kommissionen föra Gemenskapens – och medlemsstaternas, eftersom det fortfarande rörde delad kompetens – talan i organisationen. Domstolen annullerade därmed Rådets beslut.

Domstolen uttalade att den aktuella bestämmelsen i det interna avtalet, Sektion 2.3, innebar att skyldigheten till nära samarbete var uppfylld.<sup>98</sup>

Som en kort kommentar kan noteras att Domstolen uppenbarligen praktiserat någon form av pragmatisk genomsyn, eftersom den i fallet likställer Gemenskapens beslutande organ, Rådet, med medlemsstaterna. Denna observation är inte den enda kritik som riktats mot Domstolens formulering av principen, och Eeckhout efterlyser att den förs in i fördraget:

There is an obvious case for creating some EC (or EU) Treaty language on this crucial principle for mixed external action.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> Mål C-25/94, *Kommissionen mot Rådet*, 19/3/1996, [1996] s. I-01469.

<sup>98</sup> "Then comes a vital paragraph, where the Court stated that Section 2.3 of the Arrangement between the Commission and the Council represented fulfilment of that duty of co-operation between the Community and its Member States within the FAO.", Eeckhout (2004), s. 213.

<sup>99</sup> Eeckhout (2004), s. 214.

I målet C-459/03 (Mox Plant-målet)<sup>100</sup> förde Kommissionen talan mot Irland bland annat för brott mot principen om nära samarbete. Frågan rörde Irlands agerande under UNCLOS i en fråga som föll under artikel 176 EGF (miljöpolitik). Trots att frågan rörde ett område med parallell kompetens och trots att Gemenskapen endast antagit minimilagstiftning på området ansåg EGD att Irland brutit mot principen om nära samarbete då man inte kontaktat Kommissionen angående en dispyt med Storbritannien. Irlands hållning, vilken delades av Sverige, var att ett mera långtgående skydd för miljön jämfört med EG-lagstiftning (tvisten rörde ett visst agerande av Storbritannien vilket uppenbarligen inte utgjorde ett brott mot gemenskapsrätten men enligt Irland utgjorde brott mot UNCLOS), rimligen innebar att kompetensen ifråga fortfarande vilade hos medlemsstaten.<sup>101</sup> EG-domstolen kom till slutsatsen att Irlands agerande, då man anlitat tvistlösningsförfarandet under UNCLOS, innebar en risk för att en annan rättsinstans än EG-domstolen prövade räckvidden av medlemsstaternas skyldigheter under gemenskapsrätten.<sup>102</sup>

Mox Plant-målet visar att principen om nära samarbete innebär en skyldighet att kommunicera med berörda gemenskapsmyndigheter, särskilt då det rör områden där medlemsstaternas och Gemenskapens skyldigheter ”kan vara nära sammanbundna”.<sup>103</sup> Därför bröt Irland mot principen om nära samarbete då man inledde ett tvistlösningsförfarande mot Storbritannien utan att först kommunicera med Kommissionen.

Kommissionen anhängiggjorde den 22 maj 2007 en fördragsbrotttalan mot Sverige för brott mot principen om nära samarbete.<sup>104</sup> Kommissionen menar att Sverige brutit mot principen genom att unilateralt agera för att en kemikalie (PFOS) togs upp under Appendix A till the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants.<sup>105</sup> Konventionen är sluten som ett blandat avtal och fallet skiljer sig från Mox Plant-målet på så vis att EG inte antagit någon gemensam reglering avseende PFOS.

<sup>100</sup> Mål C-459/03, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Irland*, 30/5/2006, [2006] s. I-4635

<sup>101</sup> Jämför artikel 176 EGF om att medlemsstaterna har möjlighet att införa strängare skyddsåtgärder än gemenskapen.

<sup>102</sup> Mål C-459/03, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Irland*, 30/5/2006, [2006] s. I-4635, paragraf 177.

<sup>103</sup> Mål C-459/03, paragraf 176.

<sup>104</sup> Mål C-246/07, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Sverige*, se EUT C 183, 4/8/2007, s. 19 (ännu ej avgjort, 2008-08-08).

<sup>105</sup> Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 22/5/2001.

Principen om nära samarbete är tätt sammankopplad med flera av de mest intressanta frågeställningarna kring blandade avtal, särskilt då ansvarsfördelningen mellan EG och medlemsstaterna.

### 3.2.3.2 *Diskussion kring typiska problem med blandade avtal*

Konstruktionen blandade avtal har lett till ett antal intressanta problem för såväl EG som dess medlemsstater, för internationella organisationer där båda är medlemmar samt i vissa fall för tredje stater. EG-domstolen har i sin praxis behandlat några av dem, men inte alla. Rosas diskuterar flera problem, som han benämner rättsliga och praktiska, utifrån en uppdelning i problem som härrör sig till existensen och omfånget av rättigheter och skyldigheter i blandade avtal, samt tillämpningen och tolkningen av dessa rättigheter och skyldigheter.<sup>106</sup> Eeckhout diskuterar ”some of the major problems and legal issues to which mixity gives rise” och strukturerar sin analys efter ”the various stages of the life of a mixed agreement”.<sup>107</sup> Jag kommer att presentera flera av de problem de tar upp. Strukturen följer i första hand Eeckhouts.

Då det första EEG-fördraget slöts lämnades begreppet blandade avtal därhän. Den artikel som nuförtiden styr ingående av externa avtal, artikel 300 EGF, nämner inte särskilt situationen där gemenskapen och medlemsstaterna sluter avtal gemensamt. Intressant nog tas blandade avtal upp i Euratomfördraget, och har där reglerats i en egen artikel.<sup>108</sup> Detta visar att idén om blandade avtal inte var obekant vid tidpunkten då EEG-fördraget undertecknades. Därmed uppstår frågan varför motsvarande artikel lämnades utanför fördraget om den Europeiska ekonomiska gemenskapen.

Man skulle kunna tänka sig att förhandlingarna om ett blandat avtal sköts av Kommissionen, med stöd av den särskilda kommittén, inom ramen för de områden av avtalet som faller under Gemenskapskompetens, i enlighet med artikel 300 EGF, och av medlemsstaterna själva inom ramen för nationell kompetens. Detta verkar dock vara en mycket tungrodd organisation och även om Eeckhout diskuterar denna situation vidhåller han att det förefaller som om även blandade avtal förhandlas fram med gemenskapsmetoden under artikel 300 EGF.<sup>109</sup> Skyldigheten att samarbeta gör sig starkt påmind i denna situation. Sannolikt har Eeckhout en poäng då han påpekar att det för tredje land ofta handlar om att ställas inför *fait accompli* då Gemenskapen

<sup>106</sup> Rosas (2000), s. 207.

<sup>107</sup> Eeckhout (2004), s. 215.

<sup>108</sup> Artikel 102 Euroatomfördraget.

<sup>109</sup> Mina intervjuer med tjänstemän på Sveriges utrikesdepartement bekräftar att Kommissionen sköter förhandlingarna vid blandade avtal.

och medlemsstaterna väl lägger sitt förhandlingsbud, eftersom ett motbud skulle förorsaka en ny vända av förhandlingar mellan Kommissionen och medlemsstaterna.<sup>110</sup> Med tanke på att somliga medlemsstater kan vara mer intresserade än andra att förverkliga avtalet i fråga kan man se möjligheten till politisk kohandel i denna situation, eftersom alla medlemsstaters ratifikation av avtalet krävs och EG som praxis ratificerar först då alla medlemsstaterna gjort så.

En annan fråga som gör sig påmind då ett blandat avtal sluts är den om huruvida det skall upprättas en förklaring om kompetensfördelningen mellan Gemenskapen och medlemsstaterna avseende avtalets innehåll. Sådana kompetensförklaringar har upprättats i några fall, bland annat på begäran av motparterna<sup>111</sup> och på grund av att stadgarna för organisationen man avsett tillträda krävde detta.<sup>112</sup> Det finns inget sådant krav i EG-fördraget men det förefaller som om varken Kommissionen eller medlemsstaterna egentligen har något emot att upprätta sådana förklaringar om så krävs. Det bör tilläggas att det kan vara svårt att upprätta en sådan förklaring, särskilt med tanke på att kompetensfördelningen kan förändras över tid.<sup>113</sup> I Avgörande 1/78 uttalade EG-domstolen att det inte behövdes någon förklaring i förhandlingssituationer eftersom kompetensfördelningen var en gemenskapsintern fråga.<sup>114</sup> Sett ur EG:s och medlemsstaternas perspektiv är detta en rimlig slutsats men sett ur förhandlingsmotpartens synvinkel har jag, i likhet med Eeckhout, svårt att förstå det uttalandet. Dels eftersom motparten i en förhandlingssituation sannolikt har föga anledning att rätta sig efter EG-domstolens avgöranden<sup>115</sup> dels eftersom motparten har ett intresse av att känna till vem som eventuellt inte (alltså antingen EG eller någon eller alla medlemsstater) kommer att ansvara för brott mot avtalet.

Däremot vill jag poängtera det faktum att en kompetensförklaring i grunden är närmast kontraproduktiv i förhållande till en av de fundamentala

<sup>110</sup> "For third countries it often appears that the real negotiation takes place within the Community. Once a common position is reached, all flexibility is lost, and the other negotiating partner essentially needs to accept or reject the outcome.", Eeckhout (2004), s. 216.

<sup>111</sup> Exempelvis under förhandlingarna till FN:s havsrättskonvention (UNCLOS).

<sup>112</sup> Stadgarna för FOA (Food and Agriculture Organization) krävde en sådan förklaring.

<sup>113</sup> Särskilt med tanke på hur Gemenskapen kan tillskansas sig exklusiv kompetens genom ERTA-doktrinen.

<sup>114</sup> Avgörande 1/78, Domstolens avgörande av den 14 november 1978, Avgörande enligt artikel 103 andra stycket andra och tredje meningarna (motsvaras i den franska versionen av artikelns tredje stycke) i Euratomfördraget. Internationella atomenergiorganets förslag till konvention om skydd av kärnmaterial, kärnenergianläggningar och kärnmaterialtransporter.

<sup>115</sup> Jämför Eeckhout (2004), s. 217.

anledningarna till att sluta blandade avtal; nämligen den att "läka" bristande kompetens hos EG. Lägg därtill att många avtal sluts som blandade avtal just därför att Kommissionen och/eller medlemsstaterna valt att avstå från att precisera kompetensfördelningen. Om avtalet ändå har en bilagd katalog över vilka områden EG saknar kompetens på, och denna katalogs syfte är att friskriva Gemenskapen/Medlemsstaterna från ansvar över dessa områden, förefaller slutandet av blandat avtal helt onödigt. I en sådan situation kunde man likväl ha slutit två avtal. Denna tanke är visserligen fokuserad på ansvarsfördelning mellan Gemenskapen och medlemsstaterna, och tar inte in andra aspekter kring syftet att sluta ett blandat avtal, men å andra sidan är en kompetensförklaring med största sannolikhet inriktad på exakt samma sak. Denna aspekt av blandade avtal är mycket intressant och visar att avtalen har flera bottenar, vilkas uttolkning, syften och konsekvenser inte alltid låter sig harmoniseras.

Eftersom ratifikationen av blandade avtal ibland drar ut på tiden händer det att medlemsstaterna i Rådet beslutar att tillämpa avtalet interimistiskt i de delar som faller under Gemenskapskompetens.<sup>116</sup> Denna möjlighet har Rådet använt såväl då den fjärde Lomékonventionen omreviderades som då Cotonouavtalet undertecknades och sedermera reviderades.

Tolkning och tillämpning av de blandade avtalen är också viktiga frågor. Frågan om bestämmelser i blandade avtal har direkt effekt i medlemsstaterna är en intressant tillämpningsfråga. I stater som tillämpar ett dualistiskt förhållningssätt till internationell rätt, exempelvis Sverige, måste de internationella reglerna inkorporeras i nationell rätt för att eventuellt kunna tillämpas i det nationella rättssystemet. EG-domstolen har slagit fast att de delar av ett blandat avtal som faller under EG-kompetens också kan producera direkt effekt.<sup>117</sup>

Frågan om ansvar för brott mot avtalet berördes indirekt ovan i diskussionen kring kompetensförklaringen. Rosas menar att frågan ifall EG, den felande medlemsstaten eller båda, är ansvariga beror på om den brutna bestämmelsen täcks av "parallel" eller "shared" kompetens. Om det rör sig om en bestämmelse där kompetensen är "parallel" bär vardera part ansvar för uppfyllandet av åtaganden. Om kompetensen är "shared", men "co-existent" blir utgången densamma ifall avtalsbrottet rör ett område utanför partens

<sup>116</sup> Efter Amsterdamavtalets ikraftträdande finns denna möjlighet uttryckligen i artikel 300, p. 2 EGF, vilket Eeckhout påpekar (Eeckhout, 2004, s. 219) trots att han tidigare i samma framställning poängterat att artikel 300 EGF reglerar "rena" gemenskapsavtal.

<sup>117</sup> C-53/96 *Hermès mot FHT*, 16/6/1998, [1998] s. I-3603.

kompetens, men då kompetensen är ”*shared*” och ”*concurrent*” blir Gemenskapen och medlemsstaterna gemensamt ansvariga.

För mig ter sig denna diskussion främmande. Huvudregeln borde rimligen vara att betrakta avtalet som ett gemensamt projekt, ett blandat avtal, och i så liten mån som möjligt, genom att härleda vilken part som egentligen haft kompetensen att tillträda den ena eller den andra biten, sträva efter att förklara att det är allt annat än ett blandat avtal. Ett gemensamt projekt borde avslutas gemensamt, ifall det påbörjats gemensamt. Rättsliga argument som stöder denna position står att finna i generaladvokat Jacobs förslag till avgörande i målet C-316/91 om Lomékonventionen.<sup>118</sup>

Sammanfattningsvis förklarar Rosas att det är föga förvånande att blandade avtal i görligaste mån undviks.<sup>119</sup> Som skäl anför han att Kommissionen såväl som medlemsstaterna vill undvika komplikationer samt snabba på processen. Han berättar också att det hänt att tredje land bett om att få sluta ”rena” Gemenskapsavtal. Ytterligare möjligheter att förenkla, och undvika blandade avtal, är enligt Rosas att anta deklARATIONER eller liknande, vilka inte binder Gemenskapen, inom de fält som annars krävt medlemsstaternas deltagande i avtalet, alternativt att undvika klausuler om sådan områden som faller utanför gemenskapskompetens och istället

couch them in non-committal language or as unilateral commitments on the part of the third state, implying that they, in accordance with the case law of the Court of Justice, become ancillary (subsidiary obligations falling under article 133 (common commercial policy) of the E.C. Treaty and thus under exclusive Community competences.<sup>120</sup>

Rosas förklarar alltså att såväl Kommissionen som medlemsstaterna ibland försöker undvika att sluta blandade avtal då de upplevs som problematiska.

Eeckhout deklarerar sitt omdöme om nyttan av blandade avtal så här:

There are indeed no doubt certain advantages to mixed external action, but this chapter demonstrates that they can hardly be outweighed by the disadvantages. In many cases, mixity is an unnecessary burden, making the EU a more cumbersome and inflexible international actor, difficult to negotiate with and slow to ratify agreements.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> C-316/91, *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd*, 2/3/1994, [1994] s. I-625.

<sup>119</sup> Rosas (2000), s. 216. Detta uttalande skall dock ses i ljuset av att majoriteten av EG:s externa avtal är just blandade avtal.

<sup>120</sup> Rosas (2000), s. 217.

<sup>121</sup> Eeckhout (2004), s. 223 f.

Eeckhout har rätt i sin analys, men han fokuserar i mitt tycke på fel typ av blandade avtal. Utgångspunkten för blandade avtal är att de krävs av formella skäl. Om EG och medlemsstaterna håller sig till den typen av blandade avtal faller Eeckhouts kritik, eftersom den förutsätter att det finns ett val mellan att sluta ett "rent" avtal och ett blandat avtal. Därmed är hans kritik mer relevant för de blandade avtal som sluts av andra skäl, det vill säga den typ av avtal som faller in i Rosas kategori av "facultative mixity". I de fall då skälet till att sluta ett blandat avtal är medlemsstaternas vilja att utöva inflytande, att bevaka sitt kompetensutrymme så att EG inte skaffar sig exklusiv kompetens, eller vilket annat skäl som helst, är Eeckhouts kritik relevant. Den är dock relativt snäv och erkänner inte nyttan många medlemsstater ser i att slippa definiera kompetenser. Möjligen gör detta EU till en mera besvärlig internationell aktör, jämfört med exempelvis en stat. Samtidigt är detta inte särskilt underligt, med tanke på att EU inte är en stat, utan en internationell organisation. Till syvende och sist är Eeckhouts argument ett klart federalistiskt argument, medan man kan tänka sig motargument som bejakar multilateralismen inom EU-samarbetet.

### 3.3 Gemenskapens kompetens att sluta avtal med mänskliga rättigheter som väsentlig grund

Gemenskapens kompetens att sluta avtal som innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter har länge ifrågasatts och debatterats. Problematiken kan kort beskrivas så här:

1. EG:s rättskapacitet är, enligt artikel 5 EGF, begränsad till området för dess (av medlemsstaterna) tilldelade kompetenser.
2. Gemenskapens traktatskompetens utgörs av:
  - a. Explicit, i EG-fördraget uttryckt, kompetens (exempelvis artikel 133, artikel 308)
  - b. Implicit kompetens, (paralleldoktrinen)
3. Avtal slutna *ultra vires* kan bestridas och förklaras ogiltiga.

Kommissionens meddelande KOM(95) 216 innebar en ny plattform att stå på då EU arbetade med att sprida mänskliga rättigheter, demokrati och principen om rättsstaten i världen. Samtidigt fanns flera frågetecken behäftade med den där föreslagna villkorsklausulen, både vad gäller kompetensfördelningen mellan EG och EG:s medlemsstater samt hur villkorsklausulen skulle komma att utformas i framtida avtal.

I samband med att EU-fördraget trädde i kraft fick EG-fördraget en ny avdelning (Avdelning XVII). Gemenskapen fick då uttryckligen kompetens att utforma en egen strategi för utvecklingssamarbete. Det kan tyckas märkligt att Gemenskapen saknat fördragsfäst kompetens i frågan med tanke på att utvecklingssamarbete stått på EEG:s agenda, inom ramen för associationsavtal, sedan den första Yaoundé-konventionen på 60-talet, men med tanke på att avtalen slutits som blandade avtal, och att de genom konstruktionen av den Europeiska utvecklingsfonden (EDF) inte direkt belastat Gemenskapens budget hade avsaknaden av en direkt gemenskapskompetens inte varit så stor.

Eftersom Gemenskapens utvecklingssamarbete pågått under många år fanns vid avdelning XVII:s införande i EGF redan fastlagda ramar att förhålla sig till. En viktig sådan är EG-domstolens dom i målet C-316/91, *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd*.<sup>122</sup> I domen fastslår EGD att Gemenskapen inte har exklusiv kompetens på utvecklingsbiståndsområdet. Domstolen hänvisar också, *obiter dicta*, till avdelning XVII i EG-fördraget som föreskriver att Gemenskapen och dess medlemsstater skall samordna sin politik på området och att de kan vidta gemensamma åtgärder.<sup>123</sup>

Däremot kvarstod frågan huruvida Gemenskapen hade kompetens att införa den föreslagna villkorsklausulen i ett avtal om utvecklingssamarbete. Det skulle dock inte dröja länge innan EG-domstolen gavs möjlighet att ge sin syn på saken.

### **3.3.1 Portugisiska republiken mot Europeiska unionens råd, Mål C-268/94**

Den 18 juli 1994 beslutade Rådet att ingå samarbetsavtal med Indien.<sup>124</sup> Det var det första avtalet som slöts med avdelning XVII EGF (artikel 130y, nuvarande artikel 181 EGF) som en av de rättsliga grunderna.<sup>125</sup> Avtalet godkändes av Rådet med kvalificerad majoritet enligt artikel 228 EGF (nuvarande artikel 300 EGF).

<sup>122</sup> C-316/91, *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd*, 2/3/1994, [1994] s. I-625.

<sup>123</sup> Målet anhängiggjordes innan Maastrichtavtalet signerades och domen meddelades efter att Maastrichtavtalet trätt ikraft.

<sup>124</sup> 94/578/EG: Rådets beslut av den 18 juli 1994 om ingående av Samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Indien om partnerskap och utveckling, EGT L 223, 27/08/1994 s. 23.

<sup>125</sup> Samarbetsavtal mellan Europeiska gemenskapen och Indien om partnerskap och utveckling, EGT L 223, 27/8/1994, s. 24.



Portugal reserverade sig mot beslutet vid rådsmötet genom en förklaring som slöts till protokollet. Portugal ifrågasatte om fördragskompetensen för utvecklingssamarbete i artikel 130y också omfattade andra samarbetsområden, som energi och turism, eftersom det enligt Portugal kunde finnas andra kompetenser för dessa områden i fördraget. Dessutom ifrågasatte den portugisiska regeringen ifall kompetensen att sluta avtal om utvecklingssamarbete kunde inrymma avtal där en ”väsentlig beståndsdel” utgjordes av respekt för principer om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstaten.

Rådets godkännande av samarbetsavtalet ledde till att Portugal förde talan om ogiltighet av beslutet vid EG-domstolen. Generaladvokat La Pergola sammanfattade domstolens uppgift:

Den enda fråga domstolen har att avgöra enligt denna talan gäller således vilken rättslig grund, och därigenom vilka förfaranderegler, som måste iaktas mot bakgrund av såväl föreskrifterna i avtalet i fråga som av de mål som skall uppnås genom detta.<sup>126</sup>

Domstolen meddelade dom den 3 december 1996, och Portugals talan ogillades.<sup>127</sup> Portugal anförde fem grunder för sin talan. Portugals första grund var att det bestridda avtalet inte kunde slutas med artikel 130y EGF som rättslig grund då artikel 130y stipulerar samarbete mellan Gemenskapen och medlemsländerna och avtalet ifråga slöts mellan EG och Indien. Portugals andra ogiltighetsgrund var att ett avtal där mänskliga rättigheter utgjorde en ”väsentlig beståndsdel” inte kunde slutas med stöd enbart av artikel 130y EGF, utan dessutom krävde artikel 235 EGF (nuvarande 308 EGF). Som tredje grund anförde Portugal att eftersom avtalet innehöll bestämmelser om energi, turism och kultur skulle artikel 235 användas, såvida inte avtalet slöts som ett ”blandat avtal”. Grund fyra och fem handlade om att klausuler om drogmissbruk och intellektuellt ägande tillhör områden där Gemenskapen saknar behörighet vilket innebär att avtalet skulle behöva slutas som ett blandat avtal.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Förslag till avgörande i mål C-268/94 av generaladvokat La Pergola föredraget den 23/5/1996, para. 5.

<sup>127</sup> Mål C-268/94, *Portugisiska republiken mot Europeiska unionens råd*, 2/12/1996. [1996] s. 6177 (härefter kallat Portugal-målet). För en analys av domen se exempelvis Fierro (2003) s. 274–283, Bartels (2005) s. 175 ff., Bulterman (2001) s. 92, Burrows (1997) och Peers (1998).

<sup>128</sup> Jämför Peers (1998), s. 542.

Domstolen, liksom Generaladvokat La Pergola, valde att fokusera på Portugals andra grund för ogiltighet.<sup>129</sup>

39 I det avseendet bör det inledningsvis påpekas att det följer av bestämmelserna i avdelning XVII i fördraget, närmare bestämt av dess artiklar 130u 1, 130w 1, 130x och 130y, att gemenskapen har en särskild behörighet att ingå avtal om utvecklingssamarbete med tredje land, *samt att denna behörighet inte är exklusiv utan komplementär i relation till medlemsstaternas.*

[...]

41 Att mot den bakgrunden kräva att ett avtal om utvecklingssamarbete mellan gemenskapen och ett tredje land även skall grundas på en annan bestämmelse än artikel 130y och, eventuellt, att även medlemsstaterna skall ingå det varje gång det påverkar ett bestämt område, skulle i praktiken innebära att den behörighet och det förfarande som föreskrivs i artikel 130y töms på innehåll.<sup>130</sup>

Domstolens slutsats stöddes av Generaladvokat La Pergola som också lyfte fram ett historiskt argument i sammanhanget. Han påpekade att utvecklingen gick mot att Gemenskapen fått mer och mer autonomi inom fältet och påminde om att artikel 235 EGF var den kompetens som användes innan avdelning XVII lyftes in i EG-fördraget.<sup>131</sup>

Som en andra alternativ grund argumenterade Portugal för att det faktum att respekten för mänskliga rättigheter och demokratiska principer som ett av målen med utvecklingssamarbetet i artikel 130u EGF inte innebar att Gemenskapen hade kompetens att sluta avtal med detta innehåll. Portugal gjorde jämförelsen med artikel 6 EUF, där Unionens mål beskrivs, och argumenterade för att målen inte kan anses vara kompetensgivande i sig, utan skall uppnås med de kompetenser medlemsstaterna tilldelat de gemensamma institutionerna. Därmed skulle avtalet behöva grundas på artikel 235 EGF. Domstolen återger Portugals inställning och påminde om att artikel 235

<sup>129</sup> Generaladvokat La Pergola diskuterar likväl inledningsvis Portugals första grund, som ifrågasatte Gemenskapens initiativ till utvecklingssamarbete utifrån fördragets krav på samarbete med medlemsstaterna, medan domstolen endast berör den frågan kortfattat i samband med diskussionen kring de av Portugal anförda grunderna 3–5.

<sup>130</sup> Mål C-268/94, *Portugisiska republiken mot Europeiska unionens råd*, 2/12/1996, para. 39, 41 (min kursivering). Observeras bör att den svenska översättningen av misstag fått en annorlunda numrering jämfört med den engelska och franska versionen. I den svenska versionen har översättaren utelämnat numrena 10–12 då paragraferna numrerats och således följer paragraf 13 paragraf 9 i denna version.

<sup>131</sup> Förslag till avgörande i mål C-268/94 av generaladvokat La Pergola föredraget den 23/5/1996, para. 19.

enbart skall användas då det saknas uttrycklig grund för den tilltänkta åtgärden i fördraget.<sup>132</sup> Därefter förklarade domstolen att:

27 Det finns anledning att konstatera att endast det faktum att det i artikel 1.1 i avtalet fastslås att respekten för de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna ”ingår som väsentlig del” i avtalet inte gör det möjligt att dra slutsatsen att den går utöver det mål som anges i artikel 130u 2. i fördraget. Redan av själva ordalydelsen i den sistnämnda bestämmelsen framgår nämligen vilken betydelse som skall tillmätas respekten för de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna. Därav följer bland annat att politiken för utvecklingsamarbete måste vara anpassad därtill.

[...]

29 Vad beträffar den portugisiska regeringens argument att det skulle krävas befogenheter att vidta bestämda åtgärder för att kvalificera respekten för de mänskliga rättigheterna som en väsentlig del i avtalet, finns det skäl att för det första konstatera att anpassningen av samarbetspolitiken till respekten för de mänskliga rättigheterna nödvändigtvis innebär att den ena underordnas den andra.

30 I det avseendet bör det påpekas att en sådan bestämmelse som artikel 1.1 i avtalet bland annat kan utgöra en viktig faktor vid utövande av rätten att med stöd av internationell rätt få ett avtal om utvecklingsamarbete suspenderat eller satt ur kraft, om det tredje landet inte har respekterat de mänskliga rättigheterna.<sup>133</sup>

Domstolen förklarar här att Gemenskapens utvecklingsamarbete är underordnat principer om mänskliga rättigheter. Steve Peers kommenterar denna slutsats på följande vis:

Secondly, the Court’s finding that development policy must be subordinate to human rights has no support from the text of the Treaty. The Court could simply have found that an ”essential element” clause was a permissible method of contributing to the objective of protecting human rights, but it went further in finding human rights to be an obligation. However, the Treaty expressly

<sup>132</sup> Mål C-268/94, *Portugisiska republiken mot Europeiska unionens råd*, 2/12/1996, para. 24. Domstolen hänvisar till tidigare praxis i form av Mål 45/86, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska gemenskapernas råd*, 26/3/1987, [1987] s. 1493; Mål C-271/94, *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd*, 26/3/1996, [1996] s. 1689.

<sup>133</sup> Mål C-268/94. Observeras bör att den svenska översättningen av misstag fått en annorlunda numrering jämfört med den engelska och franska versionen. I den svenska versionen har översättaren utelämnat numrena 10–12 då paragraferna numrerats och således följer paragraf 13 paragraf 9 i denna version.

obliges that the Community development policy contribute to the *objective* of furthering human rights; it does not establish human rights protection as a superior rule governing the development policy.<sup>134</sup>

Peers är kritisk till domstolens argumentation.<sup>135</sup> Bartels delar kritiken i den mån att han också tycker att domstolens argumentation i paragraf 29 är tveetydig.<sup>136</sup> Dessutom menar Bartels att artikel 130u EGF (nuvarande 177 EGF) kan användas till att villkor om mänskliga rättigheter förs in i avtal enbart så länge deras funktion är att se till att gemenskapens åtgärder stoppas om de inte längre främjar målet att bidra till och stärka demokrati och principen om rättsstaten. Däremot, fortsätter han, kan artikel 130u EGF inte användas till att bemyndiga Gemenskapen till att vidta positiva åtgärder.<sup>137</sup> Bartels argumentation är intressant och hade sannolikt tilltalat den portugisiska delegationen då denna formulerade sin inlägga till domstolen. Avgränsningen mellan Gemenskapens mål och de kompetenser, inbegripet instrument, den tilldelats för att uppfylla dessa mål är kärnan i Portugals argumentation, och återfinns också i Bartels analys.

Intressant nog hölls den muntliga förhandlingen i Portugalmalet innan Yttrande 2/94<sup>138</sup> publicerades. Peers betonar detta faktum och påpekar:

Had Opinion 2/94 been delivered before the hearing took place, Portugal might have been tempted to argue that the Community had no power to include human rights clauses in any of its external policy agreements.<sup>139</sup>

Burrows har kommenterat Portugals beslut att föra talan mot beslutet och antytt att det handlade om att bevaka portugisiska intressen.

<sup>134</sup> Peers, (1998), s. 550.

<sup>135</sup> "There is a gradual elision in the Court's reasoning as it finds, firstly, that Article 130U(2) requires the Community to 'take account' of this objective when adopting measures; secondly, that development policy 'must be adapted' to this request; and, thirdly, that such adaptation means that development policy is thus 'necessarily ... subordinate' to the human rights objective. In four paragraphs of legal alchemy, an objective to which Community policy was contributing has become a rule which that policy must obey." Peers (1998), s. 550.

<sup>136</sup> "The reasoning in this judgement is not entirely satisfactory, especially on the question of the 'objective' of Article 177. [...] This ambiguous statement does not, it is fair to say, do much to clarify the relationship between the two paragraphs." Bartels (2005) s. 179.

<sup>137</sup> Bartels (2005) s. 181 f.

<sup>138</sup> Yttrande 2/94 enligt artikel 228 i EG-fördraget "Europeiska gemenskapernas anslutning till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna" av den 28 mars 1996, [1996] s. 1759.

<sup>139</sup> Peers (1998) s. 553 f.

The subtext to this challenge was presumably the fear on the part of Portugal that development aid monies might be diverted from the cohesion funds to support third world development coupled with a fear of increased competition that such agreements might entail in trade in sensitive products.<sup>140</sup>

Tankegången är intressant men det bör poängteras att Portugal under förhandlingarna uttryckligen förmedlade sin vilja att domstolen skulle låta avtalet stå oförändrat även om Portugal skulle visa sig ha framgång med sin ogiltighetstalan av beslutet.<sup>141</sup>

Oaktat Portugals skäl till att föra talan mot beslutet innebar Portugalmålet att EG-domstolen uttalade att villkorsklausulen kunde införas i ett avtal om utvecklingssamarbete baserat på artikel 130u.

Barbara Brandtner och Allan Rosas har argumenterat för att det inte krävs någon rättslig grund för att införa villkorsklausulen i ett avtal med tredje land, då denna är ett traktatsrättsligt verktyg:

Such a clause does not seek to establish new standards in the international protection of human rights. It merely reaffirms existing commitments which, as general international law, already bind all states as well as the EC in its capacity as a subject of international law. The clause accordingly does not imply the enactment of rules on human rights or the conclusion of specific human rights conventions in the sense in which these expressions were used by the ECJ in *Opinion 2/94*. Therefore, the human rights clause, with its emphasis on suspension, is a question of treaty law, which does not depend on which view is taken on the potential of Article 235 (or article 130u) to serve as an enabling clause for human rights standard-setting.<sup>142</sup>

Jag instämmer i författarnas slutsats att suspensionsmekanismen i sig inte kräver någon Gemenskapsrättslig kompetens att sluta externa avtal med mänskliga rättigheter som innehåll, men slutsatsen utelämnar frågan om kompetensen att *införa* reglerna om respekten för mänskliga rättigheter i avtalet. Visserligen stämmer det, som Brandtner & Rosas påpekar, att generell internationell rätt rimligen förpliktar Gemenskapen till att inte bryta mot de normer till skyddet för mänskliga rättigheter som utgör generell sedvanerätt, men detta betyder inte att Gemenskapen själv har kompetens att förbinda sig att respektera dessa normer i ett traktat. Suspensionsmekanismen har

<sup>140</sup> Burrows (1997), s. 596.

<sup>141</sup> Förslag till avgörande i mål C-268/94 av generaladvokat La Pergola föredraget den 23 maj 1996, para. 4.

<sup>142</sup> Brandtner & Rosas (1998), s. 475.

man således kompetens att införa, men värdebasen den relaterar till kan i så fall inte finnas i avtalet.<sup>143</sup>

Problemet handlar egentligen om en annan fråga, nämligen om principen om tilldelade kompetenser. Det går dock, enligt min mening, inte att behandla de två frågorna åtskilda, därför att då kan man hamna i en situation där Gemenskapen både har och inte har kompetens att avtalsrättsligt förbinda sig att respektera mänskliga rättigheter, demokrati och principen om rättsstaten.

En viktig kritik mot EG-domstolens sätt att hantera frågan är att den förenklar, och därmed förringar, betydelsen av kopplingen mellan internationell traktaträttslig reglering för suspension av traktater och EG:s politik för utvecklingsamarbete. Det är otvivelaktigt så att det främsta skälet till att föra in en bestämmelse om att vissa värden utgör ”väsentliga beståndsdelar” av avtalet är kopplat till regeln i Wienkonventionen som förklarar att ett brott mot ett avtals ”väsentliga beståndsdelar” utgör ett ”väsentligt avtalsbrott” (”material breach”). Den som utsatts för ett ”väsentligt avtalsbrott” har enligt Wienkonventionen rätt att suspendera, alternativt häva, traktatet. Denna regel är fullkomligt rimlig, men enbart så länge de värden som påstås utgöra ”väsentliga beståndsdelar” verkligen är ”väsentliga beståndsdelar”. Om vad som helst kan påstås utgöra ett visst avtals ”väsentliga beståndsdelar” sätts proportionaliteten mellan brott mot sådana ”väsentliga beståndsdelar” och den allvarliga påföljden, som stipulerad i Wienkonventionen, ur spel. Med tanke på att ingenting annat i avtalet, vilket handlade om samarbete inom textilindustrin, förklaras utgöra avtalets ”väsentliga beståndsdelar” förefaller det tydligt att just suspensionsmöjligheten var skälet till att införa klausulen.

Naturligtvis kan man invända att avtalsfrihet råder mellan parterna, och att det är upp till parterna att definiera vad som utgör avtalets ”väsentliga beståndsdelar”, men det finns också andra intressen än avtalsfrihet som bör

<sup>143</sup> Jämför EG-domstolens Yttrande 2/94 enligt artikel 228 i EG-fördraget ”Europeiska gemenskapernas anslutning till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna” av den 28 mars 1996, särskilt punkt 6 i sammanfattningen: ”På gemenskapsrättens nuvarande stadium saknar gemenskapen behörighet att ansluta sig till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, eftersom det dels inte finns någon bestämmelse i fördraget genom vilken gemenskapens institutioner ges en allmän befogenhet att fastställa regler inom området för mänskliga rättigheter eller att ingå internationella överenskommelser inom detta område, dels inte går att grunda en sådan anslutning på artikel 235 i fördraget.” (min kursivering).

beaktas. En ”väsentlig beståndsdel” av avtalet bör vara så, inte enbart till namnet, utan även substantiellt, eftersom de traktatsrättsliga åtgärderna som aktualiseras är avvägda för att vara rimliga i förhållande till allvaret av att bryta mot en ”väsentlig beståndsdel”.

Således kunde EG-domstolen, med hänvisning till proportionalitetsargumentet ovan, mycket väl kommit fram till att det inte spelar någon roll, traktatsrättsligt, ifall mänskliga rättigheter är en ”väsentlig beståndsdel” av EG:s utvecklingssamarbete, utan det viktiga är ifall mänskliga rättigheter är en ”väsentlig beståndsdel” av avtalet ifråga.

### 3.3.2 Villkorsklausulen i associationsavtal

AVS-EG-partnerskapsavtalen har alla slutits som associationsavtal, med artikel 310 EGF som grund. Denna grund för externt agerande var tillsammans med den gemensamma handelspolitiken de enda fördragsfästa grunderna för externt agerande fram till Enhetsakten. Association av tredje land är ett mycket långtgående samarbete, och även om så aldrig varit fallet med just AVS-staterna har associationsavtal oftast använts med stater som på sikt setts som framtida medlemmar i Gemenskapen/Unionen. Detta syfte har satt ramarna för vad Gemenskapen kunnat avtala om inom ramen för ett associationsavtal, vilket i princip rimligen utgörs av hela Gemenskapens interna kompetenskatalog.

EG-domstolens avgörande i *Demirel*<sup>144</sup> förstärker denna utgångspunkt. Här uttalade EGD att kompetens under artikel 310 innebär ”alla områden som omfattas av fördraget”.<sup>145</sup>

Denna slutsats innebär att kompetensen att sluta avtal med villkorsklausuler ryms inom artikel 310, i den mån EG har sådan kompetens under någon annan fördragsartikel. Närmast till hands ligger naturligtvis diskussionen ovan angående villkorsklausulen i utvecklingssamarbetsavtal, men det bör noteras att artikel 310 EGF, till skillnad från artikel 177 EGF, kräver enhällighet i Rådet.

<sup>144</sup> Mål 12/86, *Meryem Demirel mot Ville de Schwäbisch Gmünd*, 30/9/1987, [1987] s. 3719.

<sup>145</sup> Mål 12/86, *Demirel*, p. 9.

### 3.4 Det EG-rättsliga ramverkets betydelse för Rådets beslut att återropa villkorsklausulen inom ramen för Lomékonventionen och Cotonouavtalet

Det rättsliga ramverk av fördragstext, EU-lagstiftning och domar från EG-domstolen jag presenterat ovan sätter de normativa ramarna för beslutet att återropa villkorsklausulen i Lomékonventionen och Cotonouavtalet. I detta avsnitt avser jag beskriva hur processen från att förbereda ett beslut att återropa villkorsklausulen till att fatta beslutet och sedan kalla till, och genomföra, samråd med parten ifråga ser ut i ljuset av det ovan beskrivna rättsliga ramverket.

De grundläggande förutsättningarna är:

- Avtalen är slutna som Associationsavtal enligt artikel 310 EGF.
  - Avtalet sluts genom enhälligt beslut i Rådet enligt artikel 300 p. 2 EGF.
- Avtalen är slutna som blandade avtal.
  - Medlemsstaterna har således ratificerat avtalen innan Rådet beslutat att EG skall tillträda avtalet. Medlemsstaterna är parter till avtalet.
- Beslutet att återropa villkorsklausulen fattas av Rådet på förslag av Kommissionen.
  - Rådet fattar beslut om suspension med enhällighet, enligt artikel 300 p. 2, 2 st. EGF
  - EG:s beslut om suspension av avtalet från Gemenskapens sida är frikopplat från medlemsstaternas suveräna beslutsrätt angående det blandade avtalet. Medlemsstaterna har samma EG-rättsliga förpliktelser gentemot EG som i alla blandade avtal (lojalitetsplikt, principen om nära samarbete).

#### 3.4.1 Beslutsprocessen – hur formas beslutet att återropa villkorsklausulen?

Den första informationen om en händelse som anses kunna utgöra ett brott mot värdebasen når generellt sett Kommissionen antingen ifråån Kommissionens delegationer<sup>146</sup> eller ifråån medlemsstaternas beskickningar i tredje land.

<sup>146</sup> Det finns 118 delegationer i länder utanför EU och dessutom delegationer vid följande internationella organisationer: FN, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), WTO, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), se Kommissionens hemsida för externa relationer: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/delegations/intro/intro.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/intro.htm) (senast besökt 2008-08-08).



Kommissionen författar ett meddelande där Rådet föreslås kalla till samråd på grund av brott mot villkorsklausulen i avtalet.

AVS-relationerna sorterar under DG Development och Kommissionens förslag om att tillkalla samråd behandlas i AVS-rådsarbetsgruppen. I denna arbetsgrupp företräds medlemsstaterna av tjänstemän anställda på de ständiga representationerna och Kommissionen deltar i mötena vilka leds av det land som för närvarande innehar ordförandeskapet i EU. Rådssekretariatet finns representerat och utgör tillsammans med Kommissionen EG:s institutionella minne i frågor om externa relationer med rötter långt bak i tiden.

AVS-rådsarbetsgruppen förbereder beslutsunderlag för COREPER,<sup>147</sup> som består av medlemsstaternas ambassadörer till EG. COREPER förbereder Rådets beslut, vilket alltså tas med enhällighet enligt artikel 300 p. 2, 2 st. EGF.

Mötena i AVS-rådsarbetsgruppen handlar om att hitta konsensuslösningar. Just i de frågor som rör AVS-partnerskapsavtalet är det kutym att hitta gemensamma lösningar. Viktiga aspekter att hålla i minnet då man analyserar vad som motiverar ländernas positioner är framförallt att det är Gemenskapens budget som finansierar stödet som eventuellt skall suspenderas och att alla medlemsstater har begränsade resurser avseende humankapital. Det gäller särskilt mindre medlemsstater som exempelvis Sverige. Sverige har inte expertkompetens i alla frågor, och har heller inte möjlighet att arbeta igenom alla beslut. Därför kan det hända att ett medlemsland väljer att göra som de andra eftersom det inte hunnit / haft möjlighet att skapa sig en väl underbyggd uppfattning i frågan. Kommissionens position är viktig för medlemsstaterna att respektera eftersom det är Gemenskapens budget som finansierar samarbetet.<sup>148</sup> Dessutom kan det tänkas att vissa medlemsstater väljer att inte driva aktivt motstånd mot potentiella framtida allierade, så länge de inte har starka skäl för detta.<sup>149</sup> Sådana skäl kan vara att frågan gäller en linje man konsekvent stått för tidigare.

<sup>147</sup> Comité des représentants permanents.

<sup>148</sup> Utvecklingssamarbete är ett område under parallell kompetens, vilket innebär att alla medlemsstater har en egen, unilaterala, utvecklingssamarbetspolitik. Det är sannolikt så att medlemsstaterna väljer att profilera sig genom den unilaterala politiken snarare än att ta strid mot Kommissionen eller någon annan medlemsstat angående ett beslut om samråd inom den Gemensamma utvecklingssamarbetspolitiken.

<sup>149</sup> Ett intressant exempel är beslutet att kalla Guinea-Bissau till samråd den 19 juli 1999. Portugal anförde, med stöd av bland andra Sverige, att skälen att tillkalla samråd ej längre låg för handen. Ett år tidigare hade de varit uppfyllda, men inte längre. Rådet beslutade likväl att kalla till samråd. Portugal och Sverige bevekades uppenbarligen, men frågan är ifall det

Beslutet fattas visserligen formellt av Rådet på mötet för allmänna frågor och externa relationer, men AVS-rådsarbetsgruppen är den grupp som arbetar mest med att förbereda beslutet.

---

kostade någonting, internt, för de länder som likt Sverige, stödde Portugals linje, se vidare avsnitt 5.5.2.3.

## DEL II



## 4 Historiskt ramverk

*A lawyer without history or literature  
is a mechanic, a mere working mason;  
if he possesses some knowledge of these,  
he may venture to call himself an architect.*

(Sir Walter Scott)

### 4.1 Villkorsklausulens historiska kontext

Gemenskapens externa identitet har under sina dryga 50 år successivt förändrats. Processen har alltid präglats av medlemmarnas nationella intressen, och kommit att bli en avspeglning av vid varje tidpunkt rådande interna politiska maktstruktur. Inledningsvis karaktäriserades Gemenskapens externa identitet av forna kolonialmaktens intressen att vårda de nyupprättade internationella relationer de skapat med sina före detta kolonier och utomeuropeiska territorier. 1970 inleddes ett politiskt samarbete, EPS (Europeiskt politiskt samarbete), mellan medlemsstaterna för att samordna utrikespolitik inom områden utanför ramen för EEG.<sup>1</sup> Under slutet av 1980-talet och under hela 1990-talet förtydligades den politiska ambitionen med de externa relationerna. 1993 trädde Unionsfördraget, med det nya gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet (GUSP), ikraft. Unionen började aktivt verka för att sprida demokrati, mänskliga rättigheter och principen om rättstaten över hela världen.

<sup>1</sup> EPS kom till som ett avtal mellan Gemenskapens utrikesministrar 1970, beskrivet i vad som kallas "the Luxemburg report". Fram till 1987, då den Europeiska enhetsakten institutionaliserade samarbetet, bedrevs Gemenskapens politiska samordning utan den formella institutionaliserade grund det ekonomiska samarbetet utgick ifrån. Alla beslut togs med konsensus mellan medlemsstaterna. Gemenskapens institutioner hölls utanför arbetet, även om det fanns kommunikationskanaler mellan EPS och Europaparlamentet. Kommissionen fanns representerad inom EPS sedan 1981. EGD saknade ända från starten jurisdiktion över EPS, och fick inte heller det då samarbetet institutionaliserades 1987 eftersom Europeiska enhetsakten uttryckligen begränsade domstolens jurisdiktion till att inte omfatta EPS. Under årens lopp eroderade gränsdragningen mellan Rådet och utrikesministrarnas möten inom ramen för EPS, även om de formellt sett var åtskilda. För en utförlig beskrivning av EPS se exempelvis: Nuttall, Simon J (1992).

I detta kapitel skall jag se närmare på denna utveckling. Det historiska perspektivet syftar till att ge en förbättrad förståelse och mer nyanserad analys av tillämpningen av villkorsklausulen. Jag kommer att visa den historiska bakgrunden till Gemenskapens arbete med att sprida mänskliga rättigheter, demokrati och principen om rättstaten med hjälp av villkorsklausuler.

Det var i utvecklingssamarbetets kontext Gemenskapens önskan att kunna suspendera externa avtal till följd av motpartens brott mot mänskliga rättigheter först väcktes. Detta skedde under senare hälften av sjuttioalet. Därifrån spred sig denna praxis under tidigt nittiotal till de så kallade ”Europa-avtalen”, där villkorsklausuler infördes i associationsavtal,<sup>2</sup> innan den tidigare nämnda modellklausulen presenterades av Kommissionen 1995.

Denna historiska bakgrund utgör en förutsättning för en fördjupad förståelse för situationen idag. Även om fokus riktas mot Gemenskapens utvecklingssamarbete vill jag noga poängtera att villkorsklausulen inte är en företeelse som begränsas till detta sammanhang. Modellklausulen i 1995 års Kommissionsförslag är ett generellt instrument framtaget för spridande av respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen till tredje land.<sup>3</sup> Spridandet i sig är en del av en utrikespolitisk agenda.

I en noggrann genomgång av Gemenskapens regimer för samarbete med utvecklingsländer framträder tanken om politiska villkorsklausuler redan 15 år innan den uttryckligen presenteras som ett instrument i sig. Efter att presenterat den historiska bakgrunden till Gemenskapens utvecklingssamarbete kommer jag att belysa de paralleller man kan dra till den generella politik för att främja mänskliga rättigheter i världen som växte fram efter Berlinmurens fall. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om hur användandet av villkorsklausuler utvecklats i relationen mellan EG och AVS-länderna mellan 1995 och 2006.

<sup>2</sup> Europa-avtalen var en serie associationsavtal som slöts med östeuropeiska länder under 1990-talets inledande år. Se nedan avsnitt 4.1.8.4 Centraleuropa, Östeuropa och forna Sovjetunionen.

<sup>3</sup> KOM(95) 216 slutlig, 23/05/1995.

#### 4.1.1 Tidslinje

##### 1950

- 1957 EEG-fördraget undertecknas 25 mars  
1958 EEG-fördraget träder ikraft 1 januari

##### 1960

- 1961 Förhandlingar inleds om Yaoundé (I) i Paris i december  
1963 Yaoundé (I) undertecknas 20 juli  
1964 Yaoundé (I) (6 medlemsstater och 18 associerade stater) träder ikraft 1 juni  
1968 Förhandlingar inleds i december om Yaoundé (II)  
1969 Yaoundé (II) undertecknas 29 juli

##### 1970

- 1971 Yaoundé (II) (6 medlemsstater och 18 associerade stater) träder ikraft 1 januari  
1973 Förhandlingar inleds om Lomé (I) i Bryssel 24–26 juli  
1975 Lomé (I) undertecknas 28 februari  
1976 Lomé (I) (9 medlemsstater och 46 AVS-länder) träder ikraft 1 april  
1978 Förhandlingar inleds om Lomé (II) 24 juli  
1979 Lomé (II) undertecknas 31 oktober

##### 1980

- 1981 Lomé (II) 9 medlemsstater och 58 AVS-länder träder ikraft 1 januari  
1983 Förhandlingar inleds om Lomé (III) i början av oktober  
1984 Lomé (III) undertecknas 8 december  
1986 Lomé (III) (10 medlemsstater och 66 AVS-länder) träder ikraft 1 maj  
1988 Förhandlingar om Lomé (IV) inleds 12–13 oktober  
1989 Lomé (IV) undertecknas 15 december

##### 1990

- 1991 Lomé (IV) (12 medlemsstater och 69 AVS-länder) träder ikraft 1 september  
1994 Mid-term Review inleds 18–20 maj  
1995 Lomé (IV) bis undertecknas 4 november på Mauritius  
1998 Lomé (IV) bis (15 medlemsstater och 70 AVS-länder) träder ikraft 1 juni  
1998 Förhandlingar om Cotonouavtalet inleds i september

##### 2000

- 2000 Cotonouavtalet undertecknas 23 juni i Benin  
2003 Cotonouavtalet (15 medlemsstater och 77 AVS-länder) träder ikraft 1 april

#### 4.1.2 1956–1962 Association av kolonier och territorier

Under slutfasen av förhandlingarna om att skapa EEG tog Frankrike upp frågan om potentiella medlemmars kolonier. Frankrike anförde att europeisk integration endast kunde bli aktuell om medlemsstaternas koloniernas ställning reglerades inom ramen för samarbetet. Bland de sex förhandlande staterna hade Frankrike, möjligen med undantag av Belgien, ett unikt förhållande till sina kolonier, då man i sin kolonisationsideologi tillämpat ett system som haft som mål att assimilera kolonierna, att integrera deras samhällssystem i det franska. Där andra europeiska länder valt att behålla klara skott mellan den egna staten och kolonien, hade Frankrike tillämpat en strategi som gick ut på att applicera franskt system i kolonien. Detta innebar att Frankrike 1956 stod inför en situation där koloniernas ekonomiska behov var för stora för Frankrike att tackla på egen hand.<sup>4</sup>

Förhandlingarna kring association inleddes då Frankrike i maj 1956 presenterade sitt förslag. Förslaget gick ut på att de sex medlemmarna i EEG var och en skulle möjliggöra för övriga fem medlemmar att etablera kontakter med kolonier och territorier lierade till landet ifråga. På samma sätt skulle de sex medlemmarna öppna upp för import ifrån de associerade länderna, genom sänkta tullar. Zartman sammanfattar förslaget:

In sum, the benefits of European unity – an enlarged duty-free market – would be offered to the Members' colonies and territories, without changing the colonial nature of the political and economic relationship.<sup>5</sup>

En annan viktig del av förslaget gick ut på att EEG skulle upprätta en ”Overseas Investment Fund” för att finansiera socialt fokuserade infrastruktursprojekt. Denna punkt mötte inget principiellt motstånd bland de sex medlemsstaterna. Däremot började diskussionerna kring vilka territorier som skulle associeras, samt detaljerna för detta arbete, att blossa upp. Frankrike gick med på en kompromisslösning som innebar att endast principerna kring association skulle tas med i fördraget, och resten skulle arbetas ut i ett tilläggsprotokoll som skulle gälla i fem år.

Den grundläggande intressekonflikten låg i att Frankrike å ena sidan ville upprätta en gemensam investeringsfond, skött av Kommissionen, för att stödja projekt i de associerade territorierna, medan Västtyskland företrädde en linje som innebar att stöd skulle avgöras av Rådet från fall till fall. Frankrike ville undvika att medel betalades ut efter en prövning i det enskilda fallet,

<sup>4</sup> Zartman (1971), s. 6.

<sup>5</sup> Zartman (1971), s. 8.



då man antog att detta ökade risken att olönsamma projekt skulle komma att nekas medel ifrån fonden, och på så vis belasta den nationella budgeten. Detta är ett tydligt exempel på att de franska kraven under förhandlingarna återspeglade den långtgående assimilationen av landets kolonier. Det täta ekonomiska samarbete som fanns mellan koloni och kolonialmakt innebar tunga utgifter. Dessa utgifter hoppades Frankrike kunna fördela på fler betalare genom upprättandet av en investeringsfond.<sup>6</sup>

En annan intressekonflikt låg i att Frankrike ville höja importtullar på produkter från icke-associerade länder, något Västtyskland och Nederländerna vände sig emot då dessa två stater till övervägande del handlade med icke-associerade utomeuropeiska stater. Rhein analyserar motiven med association så här:

Indeed, the provisions relating to the association of the overseas territories had been inserted in the treaty to find practical means of securing France continuity of a privileged trade relationship with its African colonies and to make Germany and the rest of the Community participate financially in their economic and social development.<sup>7</sup>

Den kompromisslösning som presenterades i februari 1957 innebar att en fond (the European Overseas Development Fund, FEDOM) skulle upprättas för fem år och Frankrike och Västtyskland skulle bidra med huvuddelen, \$200 miljoner vardera. Man lyfte alltså ut detaljerna för associationen till ett annex till EEG-fördraget, och lät endast Avdelning IV med sex artiklar (131–136) innehålla principerna för association. Denna lösning gjorde att artikel 240, med innebörden att EEG-fördraget slutits på obestämd tid, inte omfattade associationen. FEDOM:s totala storlek var \$581,25 miljoner, vilket gjorde fonden till världens i särklass mest omfattande multilaterala biståndsprojekt. De associerade territorierna sökte genom respektive medlemsstat projektstöd från FEDOM. Sociala utvecklingsprojekt beslutades av Kommissionen på egen hand och ekonomiska utvecklingsprojekt beslutades av Kommissionen och Rådet gemensamt. \$496,6 miljoner kom att delas ut till franska kolonier och territorier. Invånarna i de nederländska territorierna fick högst utdelning per capita (\$35) medan de i de belgiska territorierna fick lägst (\$1,50).<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Zartman (1971), s. 10.

<sup>7</sup> Rhein (1975), s. 389.

<sup>8</sup> Se Zartman (1971), s. 16 ff. för en överblick av hur FEDOM:s resurser fördelades fram till de sista medlen delats ut, något försenat, i mitten av 1965. Det skulle dröja till 1968 innan FEDOM:s medel faktiskt också spenderats.

De associerade länderna skulle, förutom franska, också innefatta italienska, nederländska och belgiska territorier. Detta innebar att Västtyskland och Luxemburg befann sig i en något annorlunda position jämfört med de fyra som hade kolonier och territorier inom ramen för associationen. Som nettobetalare till fonden komparerades länderna förvisso genom att de associerade länderna utgjorde en avyttringsmarknad för egenproducerade produkter, men Belgien förhandlade för Västtysklands räkning också fram importkvoter för import av tropiska produkter ifrån icke-associerade länder samtidigt som den generella tullen på import av tropiska produkter ifrån icke-associerade länder skulle höjas gradvis för att mildra den negativa effekten för exporten till icke-associerade länder. Även om det i längden inte motsvarade den nytta Frankrike skulle få av att dess kolonier och territorier dels fick störst del av FEDOM:s anslag, dels fick tillträde till EEG:s marknad, accepterade Västtyskland villkoren. Den här sortens kompromisser visar tydligt hur förhandlingsspelet mellan länderna inom EEG tog sig uttryck i associationsprocessen.

Syftena med associationen formulerades i artikel 131 p. 2, 3 st. EEGF<sup>9</sup>:

The purpose of association shall be to promote the economic and social development of the countries and territories and to establish close economic relations between them and the Community as a whole.

In accordance with the principles set out in the Preamble to this Treaty, association shall serve primarily to further the interests and prosperity of the inhabitants of these countries and territories in order to lead them to the economic, social and cultural development to which they aspire.

Det är viktigt att notera att ”the inhabitants of these countries” angavs som associationens främsta avnämare. Syftet var alltså att skapa en drägligare tillvaro för människorna i de associerade länderna.

En viktig omständighet var femårsbegränsningen av den första upplagan av associationsprocessen.<sup>10</sup> Det fanns goda politiska skäl för att tidsbegränsa samarbetet, även om alla inte var uppenbara redan vid förhandlingarna. 1957 hade Frankrike fortfarande flera kolonier i Afrika, även om man nyli-

<sup>9</sup> EEGF är en förkortning av EEG-fördraget. Jag skulle kunna ha använt beteckningen Romfördraget eller eventuellt (dock klart felaktigt i mina ögon) EG-fördraget eftersom EG-fördraget ofta används som en beteckning för alla fördrag som bygger på fördraget som upprättade den Europeiska ekonomiska gemenskapen, Romfördraget, vilket undertecknades i mars 1957 i Rom. EEG-fördraget ändrades inte i större avseende förrän 1986, då den Europeiska enhetsakten undertecknades.

<sup>10</sup> Artikel 136 EEGF 1957.

gen antagit decentraliserande lagstiftning. Italiens ”trusteeship agreement” med Somalia gav landet självständighet 1960. Under tiden fram till 1962, då femårsperioden löpte ut, blev flera av de arton associerade kolonierna och territorierna självständiga, vilket innebar att reglerna om association i EEG-fördraget inte längre gällde dem. Ghana, som 19 dagar innan EEG-fördraget undertecknades blev självständigt ifrån Storbritannien<sup>11</sup> (hette tidigare Guldkusten) kritiserade associationssystemet hårt, kallade det neo-kolonialistiskt och fick här stöd av såväl Sovjetunionens president Leonid Bresjnev som flera av de afrikanska medlemmarna i det brittiska samväldet, vilka av naturliga skäl stod utanför EEG-associationen. I slutet av 1958 blev Guinea självständigt ifrån Frankrike. Frankrike avbröt genast all handel och allt unilateralt bistånd till den forna kolonin, tillika till EEG associerade avtalsparten. Guinea å sin sida ville inte återropa succession av associationen, utan slöt upp med Ghana. Fram till 1962, då femårsperioden för den första associationen mellan EEG och de arton associerade löpte ut, kritiserade Ghana ofta associationsprojektet. Kritiken fick stark inverkan på hur EEG och de associerade utåt försvarade samarbetet, men som Zartman framhåller var kritiken under de första fem åren, av naturliga skäl, predikativ – alltså baserad på presumtionen om hur samarbetet skulle komma att bli – snarare än baserad på empiriska fakta och analys av dessa.<sup>12</sup> Förhandlingarna om nästa associationsperiod stod nu för dörren i en tid av omvälvning. Hos de afrikanska stater som inte funnits med bland de arton fanns nu möjligheten att påverka Gemenskapen till att inkludera även dem i preferenssystemet. Motståndarna bland de icke-associerade, ledda av Ghana, pekade på klyftan mellan neo-kolonialistisk association och afrikansk enhet.

#### 4.1.3 1964–1975 Yaoundékonventionerna

Under 1960 erhöll 16 av de associerade territorierna självständighet. De två första bland dessa var Kamerun (1 januari 1960) och Togo (27 april 1960). Till skillnad från Guinea 1958 inledde dessa nya stater direkt förhandlingar om att fortsätta associationen. Kamerun ville fortsätta som tidigare och Togo föreslog att ett nytt associationsavtal skulle förhandlas fram under artikel 238 EEGF. Förhandlingar inleddes om ett mellanstatligt samarbete. Positionerna kan grovt beskrivas som att de associerade ville ha mera inflytande i beslut som rörde dem själva, Belgien och Frankrike sökte skapa handelspolitiska

<sup>11</sup> Observera att Storbritannien vid denna tidpunkt inte var aktuell som medlem i EEG, och således skulle Guldkusten inte bli ett av de associerade territorierna.

<sup>12</sup> Zartman (1971), s. 22.

fördelar för tidigare kolonier jämfört med övriga tredje länder medan Västtyskland och Nederländerna menade att de forna kolonierna visserligen skulle hjälpas in i världsekonomin, men de skulle sträva efter att bli ekonomiskt oberoende av EEG. Italiens roll under förhandlingarna blev att medla mellan de olika intressegrupperingarna.

Innan den första förhandlingskonferensen inleddes i Paris i december 1961 hade 12 av de associerade staterna nyligen skapat "the African and Malagasy Union" (UAM).<sup>13</sup> Denna sammanslutning innebar ett starkare förhandlingsläge för de associerade gentemot EEG. Målet för dem var en jämlik association, men EEG kunde inte gå med på detta då det alltför mycket påminde om medlemskap vilket inte var aktuellt för de afrikanska staterna. I juli 1961 presenterade Kommissionen ett omfattande dokument där den försökte jämka samman de arton och de sex.<sup>14</sup> Bland annat skulle FEDOM ersättas av EDF (European Development Fund), ur vilken \$220 miljoner skulle distribueras årligen (ungefär lika mycket som vad som mest kom att betalas ut ur FEDOM under ett år; 1962). Dessutom föreslogs associationen få egna institutioner, med EEG:s struktur som modell. Omfattande "för-förhandlingar" hade hållits på olika fronter, för att jämka samman alla agendor. När så förhandlingarna inleddes verkade det mesta av vad som tidigare kommits överens om inte längre gälla.<sup>15</sup> Förhandlingarna som följde visade tydligt att UAM hade stärkt de associerades förhandlingsposition. För de associerade var det viktigt att få inflytande över samarbetet i form av institutioner upprättade enbart för associationen. Bland de europeiska staterna tydde de associerade sig helst till Frankrike. Detta berodde på att den franska inställningen var att hålla de associerade åtskilda från resten av världsmarknadens konkurrens genom protektionistiska inslag i associationen. Övriga EEG-medlemmar var i skiftande grad för att associationssamarbetet skulle tjäna till att de associerade kunde konkurrera på egen hand:

<sup>13</sup> UAM skapades i september 1961 ur det samarbete som gått under namnet "the Brazzaville Group". Samarbetet inleddes i Abidjan, Elfenbenskusten, i september 1960 då 12 franskspråkiga nationer sammanträdde för att diskutera om, och i så fall på vilket sätt, de kunde hjälpa till att lösa konflikten i Algeriet utan att alienera sig från Frankrike. Brazzavillegruppen träffades igen i december 1960 och utvecklades året därpå till UAM vid en konferens i Tananarive på Madagaskar. Organisationen förändrades igen redan i mars 1964 då den blev UAMCE (African and Malagasy Union for Economic Cooperation). Förändringen 1964 var påkallad av att OAU grundats året innan och UAM behövde anpassa sin organisatoriska struktur till OAU:s.

<sup>14</sup> VIII/COM (61) 110 final, 12 juli 1961.

<sup>15</sup> Zartman (1971), s. 36.

While the Africans were asking for a continuation and strengthening of the Rome Treaty Association and its advantages, the evolving European position worked toward a loosening of protection for exports from former French, Belgian and Italian Africa on the European market and an opening of the floodgates of competition. This the Africans regarded with fear, since they felt that their economies had not yet been sufficiently prepared for the cold world of the open market, while the Europeans moved closer to a feeling that the only way to learn to swim was by being thrown into the water – with varying kinds of life jackets – and not by being paid to sit on the shore.<sup>16</sup>

Citatet beskriver med målande språk hur förhandlingspositionerna såg ut i början av 1962. Täta förhandlingar följde under resten av året. De mest debatterade frågorna rörde storleken på EDF och frågan om samarbetet skulle vara öppet för fler än de ursprungliga associerade länderna. Även om de afrikanska länderna deltog i debatten var de tyngre frågorna av sådan karaktär att de i sin helhet avgjordes av de sex EEG-medlemmarna. Alla sex var överens om att EDF åtminstone skulle vara lika omfattande som FEDOM, frågan var bara hur mycket mera pengar som skulle delas ut. Det faktum att Västtyskland inte hade några historiska band till något av de associerade territorierna, och faktiskt handlade lika mycket med icke-associerade, ställdes emot den fransk-belgiska hållningen. Nederländerna lutade åt den Västtyska linjen som förespråkade att konventionen skulle öppnas för icke-associerade.

Så småningom resulterade förhandlingarna i att den första Yaoundé-konventionen (Yaoundé I) undertecknades den 20 juli 1963 mellan EEG:s medlemsstater, EEG och 18 afrikanska länder och trädde ikraft den sjätte januari året därpå.<sup>17</sup> Det var ett blandat avtal som slöts på fem år från dagen för dess ikraftträdande.

En av de stora skillnaderna mellan Yaoundékonventionen och det tidigare systemet var att konventionsarbetet administrerades av ”the Association Council” vilket bestod av EEG:s råd, medlemmar av EEG:s kommission samt en medlem per associerad stat. Associationsrådet hade till uppgift att fatta beslut om frågor rörande konventionens tillämpning.<sup>18</sup> En central för-

<sup>16</sup> Zartman (1971), s. 40.

<sup>17</sup> Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté, OJ 093, 11/06/1964, s.1431. De arton länderna var Benin, Burundi, Kamerun, Centralafrikanska republiken, Tchad, Folkrepubliken Kongo, Gabon, Elfenbenskusten, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Rwanda, Senegal, Somalia, Togo, Övre Volta och Zaire. Mauritius tillträdde konventionen ett år senare.

<sup>18</sup> Artiklarna 40–44, Yaoundé (I).

ändring var att samarbetet under Avdelning IV skapat ett stort frihandelsområde mellan EEG:s medlemmar och de associerade, medan Yaoundé (I) skapade 18 sådana frihandelsområden (varje associerat land hade ett eget frihandelsområde med EEG:s medlemmar.)

#### 4.1.3.1 *Yaoundé (II)*

Då förlängningen av Yaoundé-samarbetet skulle diskuteras hade båda parter svårt att enas om gemensamma förhandlingsmandat. Den stora förhandlingsfrågan var Gemenskapens interna jordbruksstöd. De associerade såg naturligtvis stora exporthinder i att Gemenskapen subventionerade intern produktion av jordbruksprodukter. Gemenskapen hade svårt att utvärdera effekterna av den första samarbetsperioden, och arbetet drog ut på tiden. Ett år försenad kom 1968 de sex medlemsländernas treårsutvärdering. Slutsatserna från utvärderingen visade att biståndsprogrammet fungerade problemfritt.<sup>19</sup> Samtidigt innebar förseningen att arbetet med att samordna Gemenskapens ståndpunkt inför omförhandlingarna också försenades.

Strax innan jul 1968 inleddes förhandlingarna om den nya konventionen. Den stora motsättningen stod emellan Frankrikes önskan att upprätta ett eurafrikanskt frihandelsområde och Nederländerna, som med stöd av Västtyskland, menade att samarbetet främst skulle syfta till att anpassa de associerade till den globala marknaden.<sup>20</sup> Från afrikanskt håll betraktades den kluvna europeiska linjen med oro. Som talesman för de arton afrikanska staterna uttryckte Nigers president Diori att de europeiska staterna tog alltför lätt på samarbetet.<sup>21</sup>

Förhandlingarna avslutades under ett maratonmöte i juni 1969. En av de svåraste frågorna var omfattningen av den nya EDF. Italien vägrade att höja sitt bidrag, och gick först med på detta sedan garantier om ökad avkastning i form av fler EDF-kontrakt. Frankrike och Västtyskland fick återigen visa vägen genom att ta ett stort ekonomiskt ansvar för att fylla fonden. Detta initiativ fick dock önskad effekt då det replikerades av alla de övriga, med den följd att fonden till slut uppnådde den summa (1 miljard USD) som de arton associerade satt som minimum.

<sup>19</sup> Zartman (1971), s. 186.

<sup>20</sup> Zartman (1971), s. 191.

<sup>21</sup> "[h]e pointed out that Association was a political commitment in the eyes of the Africans but the Europeans were treating it as a simple economic and commercial agreement.", Zartman (1971), s. 193.

Den första januari 1971 trädde Yaoundé (II) ikraft.<sup>22</sup> Konventionen utgjorde ytterligare ett steg, om än ganska blygsamt, i riktningen mot minskad protektionism. Handelsförmåner ersattes successivt av annat stöd, främst ökat bistånd.<sup>23</sup> Beslutsfattandet låg fortfarande fast förankrat hos de sex, med smärre möjlighet för de arton att försöka påverka de sex när väl beslutet redan fattats. Precis som under den tidigare konventionen låg de artons främsta instrument för att påverka de sex snarare på det moraliska än på det institutionella planet.<sup>24</sup>

#### **4.1.4 Utvecklingssamarbete hjälper EEG:s externa identitet att ta form – Lomé (I)**

Förhandlingar om att utöka omfånget av Gemenskapens utvecklingssamarbete då Yaoundé (II) konventionen löpte ut inleddes i Bryssel 24–26 juni 1973. EEG hade nu nio medlemsstater, sedan Danmark, Irland och Storbritannien anslutit sig till Gemenskapen 1972.<sup>25</sup> Storbritannien hade under förhandlingarna, precis som Frankrike haft under förhandlingarna om EEG-fördraget 1957, ett intresse av att landets speciella förhållande till dess forna kolonier skulle tillgodoses. Därför kom de av samväldesländerna, vars behov av bistånd liknade Yaoundé-ländernas, att bjudas in till förhandlingarna i Bryssel om förnyat utvecklingssamarbete mellan EEG och de länder som varit parter i Yaoundékonventionerna. Uppenbarligen syftade förhandlingarna till att utöka antalet länder som skulle dra nytta av utvecklingssamarbete med EEG, men samtidigt fanns inga planer på att öppna upp för alla utvecklingsländer. Spänningen mellan Frankrike, som ville begränsa associationen till det fransktalande Afrika, och Storbritannien, som ville utöka samarbetet till att omfatta dess tidigare kolonier i Afrika, Väst-Indien och Stilla havsområdet, begränsades sannolikt enbart av de bådas gemensamma intresse att inte skapa en global organisation. Parterna enades om att de 18 Yaoundé-länderna skulle bli 41 Lomé-länder. Stöd för att utöka antalet associerade länder fanns i Avdelning IV i EEG-fördraget. Intressant nog kom Lomékonventionen att undertecknas av EEG-medlemmarna och 46 AVS-länder.<sup>26</sup> De fem som tillkom var Etiopien, Guinea-Bissau, Ekvatorialguinea, Liberia samt Sudan. Det intressanta med de här fem länderna är att inget av dem

<sup>22</sup> Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté, OJ L 282, 28/12/1970, s. 2.

<sup>23</sup> McMahon (1998), s. 36.

<sup>24</sup> Jämför Zartman (1971), s. 195.

<sup>25</sup> Accession of Denmark, Ireland and the United Kingdom (1972), OJ L 73, 27/03/1972.

<sup>26</sup> ACP-EEC Convention of Lomé, OJ L 025, 30/01/1976, s. 2.

varit koloni till någon av de nio gemenskapsmedlemmarna. Därför kunde Avdelning IV i EEG-fördraget inte utgöra grund för att associera dessa länder till EEG. Detta problem löstes genom att artikel 113 EEGF användes. Denna artikel gav Gemenskapen en generell handelspolitisk grund att sluta avtal med tredje land, inkluderat utvecklingsländer.<sup>27</sup> Att använda denna grund till att få med de fem länderna var ett nytt steg i de externa relationerna. Det handlade inte längre om att associera tidigare kolonier, utan från och med nu handlade det om att skapa en ny relation mellan Gemenskapen och tredje land.

En viktig poäng då man försöker skapa en bild av hur Gemenskapens externa identitet vuxit fram är att alla 46 AVS-länder som omfattades av Lomé (I) naturligtvis gjorde det i egenskap av utvecklingsländer, med utvecklingsländers speciella behov, men alla hade inte blivit inbjudna av samma anledning. Exemplet med de fem staterna visar att de nio medlemsstaterna inte var främmande för att låta utrikespolitiska motiv styra Gemenskapsåtgärder. Det man vann med att ta med de fem, vilka inte hade samma band till tidigare kolonialstater, var att så gott som hela Afrika nu var associerat till Gemenskapen. Detta var en politisk vinst, eftersom ”it took away the odium of a 'club' which only cares for its 'children', *i.e.* former colonies.”<sup>28</sup>

Sammantaget innebar Lomé (I) att fokus flyttades mot projekt i de mindre utvecklade länderna. Budgeten för bistånd, med fokus på de minst utvecklade länderna utökades.<sup>29</sup> De tidigare Yaoundé konventionerna hade byggts upp som ömsesidiga frihandelsområden mellan EEG:s medlemmar och vart och ett av de associerade länderna, men denna struktur övergavs nu.<sup>30</sup> Man kan alltså konstatera att Lomé (I) innebar att basen för utvecklingssamarbete breddades och att samarbetet fick ta större del av EEG-ländernas budget i anspråk. Associationen innebar ett stort steg i formandet av Gemenskapens externa identitet.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Rhein (1975), s. 388.

<sup>28</sup> Rhein (1975), s. 390.

<sup>29</sup> Under Lomé (I) mottog de 32 minst utvecklade av de 57 AVS-länderna (motsvarande ca 42 % av den totala populationen) 64 % av biståndsmedlen. *The Courier*, nov. 1979, s. 32.

<sup>30</sup> Rhein (1975), s. 387.

<sup>31</sup> ”Indeed, those who claim the absence of a European external policy as a pretext for opposing further progress towards a Community development policy should be reminded (if they were not so perfectly aware of it!) that development policy is an inseparable part of today's external policy. Nothing prevents the Community from defining and implementing common policies towards LDC's, as it has done in the past and will increasingly be doing in the future. And nobody will deny that *these mosaics constitute parts of an emerging external policy of the Community towards the Third and the Fourth World, which combined are the most impor-*



#### 4.1.4.1 AVS-EG-samarbetets institutionella struktur

Den första Lomékonventionen skapade en ny institutionell struktur för samarbetet mellan EEG och AVS-länderna. I avdelning VI i Lomé (I) introducerades de gemensamma institutionerna. Det var AVS-rådet (Ministerrådet/The Council of Ministers) och AVS-församlingen (Gemensamma parlamentsförsamlingen/The Consultative Assembly). AVS-rådet fick tilldelat sig Ambassadörskommittén (Committee of Ambassadors) i en stödjande funktion.<sup>32</sup>

AVS-rådet bestod å ena sidan av Rådet och medlemmar av Kommissionen och å andra sidan av en regeringsmedlem från vardera AVS-land. AVS-rådet gavs befogenhet att fatta bindande beslut inom konventionens tillämpningsområde.<sup>33</sup> AVS-rådet gavs tillika befogenhet att anta resolutioner, rekommendationer och yttranden i syfte att garantera att konventionens tillämpning fungerade så bra som möjligt.

AVS-rådet ålades att rapportera till AVS-församlingen en gång per år. AVS-församlingen skulle bestå av lika många medlemmar från EG-medlemsstaterna som från AVS-länderna. AVS-församlingen gavs mandat att anta resolutioner och att skapa rådgivande grupper för frågor inom konventionens tillämpningsområde.<sup>34</sup>

#### 4.1.4.2 Utvecklingen av MR-villkor i biståndspolitik

I USA gjorde president Carter (1977–1981) mänskliga rättigheter till en viktig del av landets utrikespolitik. Här fanns sedan 20 dec 1975 lagstöd, sektion 116 av ”Foreign Assistance Act”, för att koppla respekten för mänskliga rättigheter till utvecklingssamarbete.<sup>35</sup> President Carter kom att avbryta

---

tant economic partners of the Community.” I en fotnot förklarar Rhein vidare att 47 % av Gemenskapens import och 31 % av dess export (kom ifrån och) gick till dessa länder (Third and Fourth World) under 1974, Rhein (1975), s. 397, (min kursivering).

<sup>32</sup> Artikel 69 Lomé (I).

<sup>33</sup> Artikel 74 Lomé (I).

<sup>34</sup> Den institutionella strukturen har behållits intakt genom alla förändringar av Lomékonventionen och Cotonouavtalet fram till revisionen av Cotonouavtalet vilken skrevs under av Rådet den 21 juni 2005.

<sup>35</sup> Sec. 116.66 Human Rights. – (a) No assistance may be provided under this part to the government of any country which engages in a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights, including torture or cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment, prolonged detention without charges, causing the disappearance of persons by the abduction and clandestine detention of those persons, or other flagrant denial of the right to life, liberty, and the security of person, unless such assistance will directly benefit the needy people in such country.

stöd till flera latinamerikanska regeringar under sin mandatperiod.<sup>36</sup> Dessa tankelinjer kom snart även att spridas till Europa.<sup>37</sup>

För EEG:s, EG:s och sedermera EU:s användning av politiska villkor i externa avtal kan en första antydning till en sådan ansats spåras till slutet av 70-talet. Trots att ingen generell MR-politik ännu hade etablerats inom EPS inträffade det under 1977–1980 vid upprepade tillfällen att Gemenskapen suspenderade samarbetsavtal med länder där mänskliga rättigheter kränktes.<sup>38</sup> En praxis för att hantera situationer där grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekom i länder Gemenskapen samarbetade med började utvecklas under samarbetet i Lomé (I). Dock innehöll konventionen inte någon traktatsrättslig möjlighet att suspendera de biståndsutbetalningar som garanterades. De suspensioner av medel som beslutades saknade uttryckligt stöd i Lomékonventionen, och innebar således att Gemenskapen ensidigt bröt mot avtalet.

Uganda-fallet 1977 är särskilt intressant och var med all sannolikhet en starkt bidragande orsak till att Gemenskapen under förhandlingarna till Lomé (II) konventionen 1979 för första gången försökte införa en hänvisning till MR i avtalet.<sup>39</sup> Amin-regimen utsatte Ugandas befolkning för fruktansvärda kränkningar och opinionen i Europa krävde att Gemenskapens ekonomiska stöd till denna regim skulle avbrytas. Mr Van der Hek, ledamot i Europaparlamentet, ställde den 28 februari 1977 en fråga till rådet angående situationen i Uganda.<sup>40</sup> Mr. Van der Hek hänvisade till en rapport från Amnesty International till UN Human Rights Commission, där det angavs att minst 50000 människor mördats i Uganda sedan 1971, och att tortyr förekom dagligen. Detta bidrog till att Rådet i juni, efter att Storbritannien utövat starka påtryckningar, inom ramen för EPS antog de s.k. ”Uganda Guidelines”.<sup>41</sup> I denna deklaration förband sig Rådet att försäkra

<sup>36</sup> Baehr, (1996), s. 87.

<sup>37</sup> I Nederländerna infördes 1979 en praxis där MR-situationen i ett biståndsmottagande land spelar roll i bedömningen om bistånd skall utgå. Jämför Sørensen (1993), s. 2; Fierro (2003), s. 49.

<sup>38</sup> Uganda (1977), Ekvatorialguinea (1978), Centralafrikanska Kejsardömet (1977) Centralafrikanska Republiken (1979/1980) och Liberia (1980), Arts, K. (1995), s. 260; Kamminga (1989), s. 28.

<sup>39</sup> Under förhandlingarnas tidiga stadium hade en överenskommelse i princip uppnåtts om att införa en hänvisning till MR i avtalstexten.

<sup>40</sup> Written Question No. 941/76 by Mr. Van der Hek to the Council of the European Communities ”on the human rights situation in Uganda”, OJ C 214, 7/09/1977.

<sup>41</sup> ”Council Declaration on the situation in Uganda”, antagen 21 juni 1977, 10 Bull. EC 6-1977, s. 92–93.

att stöd ifrån Gemenskapen till Uganda inte på något sätt skulle bidra till att de kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter Ugandas befolkning utsattes för förlängdes eller förvärrades. Konsekvensen av detta var att biståndet till Uganda kraftigt beskas.<sup>42</sup>

Man hade kunnat tänka sig andra möjligheter att stoppa stödet till Uganda. Möjligheten att säga upp konventionen med stöd av artikel 92 Lomé (II) ansågs dock inte vara någon bra lösning av flera skäl. Uppsägning hade inneburit att det inflytande man ändå hade över Ugandas president Amin hade gått förlorat. Dessutom skulle Gemenskapen ha tvingats att beakta den sexmånadersfrist artikeln stipulerade. En ledamot av Europaparlamentet föreslog att Kommissionen skulle säga upp konventionen gentemot Uganda med stöd av Wienkonventionens artikel 62 (*clausula rebus sic stantibus*). Även detta alternativ förkastades av Kommissionen.<sup>43</sup>

Rådets flexibla lösning på problemet innebar att någon formell suspension av samarbetet under Lomé (I), med medföljande krav på motivering och bevisning, inte behövde presenteras för Ugandas regim. Detta unilaterala beslut innebar att Gemenskapen bröt mot sina förpliktelser gentemot Uganda, vilket hade kunnat påkalla en konventionsbrottstalan från vilken som helst av övriga parter till Lomékonventionen. Någon sådan talan fördes aldrig. I sammanhanget är viktigt att påpeka att den internationellrättsliga utveckling vi idag befinner oss mitt i, som ger individers rättigheter allt större utrymme på bekostnad av statssuveräniteten, vid denna tidpunkt knappt satts i rörelse. Principen om statssuveränitet var ett mycket starkt normativt argument, medan individers rättigheter på det internationellrättsliga planet primärt begränsades till de konventionsbaserade kontrollmekanismerna inom International Covenant on Civil and Political Rights. Detta innebar att Gemenskapens möjlighet att suspendera Lomékonventionens förpliktelser med stöd av utomobligatorisk internationell rätt då sannolikt var betydligt mindre än den hade varit idag.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Rådet antog senare en liknande ansats gentemot Centralafrikanska Kejsardömet såväl som Ekvatorialguinea. Kamminga (1989), s. 29.

<sup>43</sup> Question écrite No 115/78 de M. Adams à la Commission: Empire Centrafricain, OJ C 199, 21/08/1978, s. 27.

<sup>44</sup> Jämför Arts, K. (1995), s. 268.

#### 4.1.5 Lomé (II) – svaret på suspensionsbehovet?

Förhandlingarna om Lomé (II) inleddes den 24 juli 1978.<sup>45</sup> Redan innan förhandlingarna till Lomé (II) inleddes hade frågan om MR-referenser i konventionen tagits upp såväl inom AVS-rådet och AVS-församlingen som i media.<sup>46</sup> Under 1977 års AVS-rådsmöte framfördes positiva åsikter om att införa någon form av referenser om respekt för mänskliga rättigheter inom Lomékonventionens ramar av flera rådsdelegater.<sup>47</sup> AVS-länderna var splittrade i frågan. Det fanns de bland dem som ansåg att sådana referenser kunde diskuteras under de kommande omförhandlingarna av konventionen, men det fanns också dem som ansåg allt ifrån att sådana referenser var ett försök att inkräkta på statssuveräniteten till att de inte hörde hemma i ett ekonomiskt avtal utan snarare var en fråga för FN. Den första december 1977 utfärdade AVS-församlingen en deklARATION där det angavs att:

(the Joint Committee) [c]onsiders that the question of respect for human rights and fundamental freedoms must be given adequate expression in the new Convention in accordance with the Universal Declaration on Human Rights, to which all the partners to the Convention have subscribed.<sup>48</sup>

Trots motstånd ifrån AVS-rådet enades alltså den rådgivande församlingens Joint Committee om att nästa Lomékonvention borde referera till FN:s allmänna deklARATION om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.<sup>49</sup> Det dröjde dock inte länge innan AVS-rådet uttryckte en annan uppfattning. Redan samma månad träffades AVS-rådet i Lusaka och slog där fast att Lomékonventionen var ett huvudsakligen ekonomiskt samarbete där diskussioner om mänskliga rättigheter inte hörde hemma.<sup>50</sup>

<sup>45</sup> Enligt Amy Young-Anawaty offentliggjorde Gemenskapen aldrig dokumentationen från förhandlingarna. Young-Anawaty (1980), not 58 s. 78.

<sup>46</sup> Se Young-Anawaty (1980), för en utförlig beskrivning av förhandlingarna om Lomé (II) med fokus på mänskliga rättigheter.

<sup>47</sup> Young-Anawaty (1980), s. 79.

<sup>48</sup> Final Declaration of Maseru, Dec. 1, 1977, adopted unanimously by the Joint Committee of the Consultative Assembly of the ACP-EEC Convention of Lomé, Dec. 1, 1977, reprinted in Documents, Europe (no. 977) 1 (Dec.20, 1977) (Agence International d'Information pour la Presse), p. 12. (min källa Young-Anawaty, (1980), s. 81.) AVS-församlingen heter the Consultative Assembly på engelska, och the Joint Committee är en kommitté skapad av AVS-församlingen bestående av en representant från varje AVS-stat och lika många ledamöter från Europaparlamentet.

<sup>49</sup> Universal declaration of Human Rights, GA Res. 217A, UN Doc. A/810 (1948).

<sup>50</sup> Young-Anawaty (1980), s. 83.

Motståndet mot att införa referenser till mänskliga rättigheter i Lomé (II) kom huvudsakligen ifrån AVS-länderna. De farhågor som uttrycktes var att en sådan bestämmelse skulle inkräkta på statssuveräniteten och de relativt unga staternas inrikespolitiska angelägenheter. EEG-länderna gav dock inte upp idén om att införa en referens till mänskliga rättigheter i konventionen. I februari 1978 sände EEG:s Kommissarie för utveckling, Cheysson, ett PM till Kommissionen där de förslag hur Lomékonventionen skulle förbättras angavs.<sup>51</sup> Ett av hans förslag var att någon form av referens till mänskliga rättigheter skulle införas. Som ett grundläggande motiv för en sådan utveckling angavs att den europeiska allmänheten, "whose support is vital for the continuation and enhancement of a policy of real cooperation", fäste stor vikt vid frågan.<sup>52</sup>

Cheyssons PM innehöll också en andra del, där han föreslog att EEG skulle bifoga en unilateral deklARATION till Lomé (II), där man förbehöll sig rätten att offentligen fördöma uppenbara brott mot mänskliga rättigheter. Young-Anawaty kommenterade deklARATIONEN så här:

This declaration would provide minimum assurances that EEG aid would be used for intended purposes and would not be perverted in the hands of an Idi Amin.<sup>53</sup>

Cheyssons memo fick fullt stöd av Kommissionen, och sändes till Europeiska rådet. Vid nästa AVS-rådsmöte hade EEG-länderna således ett starkt förankrat dokument att stödja förhandlingar om referenser till mänskliga rättigheters införande i nästa Lomékonvention. De kom dock aldrig att resa frågan.<sup>54</sup> På en presskonferens efter mötet försökte presidenten i AVS-Rådet, Jamaicas utrikesminister P.J. Patterson, förklara varför genom att poängtera att även om det inte nämnts något om mänskliga rättigheter under mötet "it was still possible to do this in the context of ... bilateral contacts which took place".<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Commission of European Communities Publication No. P-18, Information Memo (Feb. 1978).

<sup>52</sup> Detta är ett tydligt exempel på hur intern europapolitik förs med hjälp av externa åtgärder. Genom att verka för mänskliga rättigheter externt skapas känslan av att respekten för mänskliga rättigheter är stark internt. Commission of European Communities Publication No. P-18, Information Memo (Feb. 1978).

<sup>53</sup> Young-Anawaty, (1980), s. 83.

<sup>54</sup> Third Meeting of the ACP-EEC Council of Ministers, Press release of the European Communities and the African, Caribbean and Pacific Group of States (Nos. ACP-CEE/55/78, ACP/162/78 (Min.)) (Mar. 15, 1978).

<sup>55</sup> Europe (no. 2409) 4 (Mar. 16, 1978).

Innan de officiella omförhandlingarna av Lomékonventionen inleddes i juli 1978, kan man sammanfatta de europeiska staternas inställning till att inkludera en referens till mänskliga rättigheter i den nya konventionen så här: Storbritannien och Nederländerna ville kunna stoppa bistånd, utan att först förhandla, vid flagranta brott mot mänskliga rättigheter. Västtyskland och Frankrike menade att en sådan bestämmelse inte gick att inkludera i avtalet. Övriga medlemmar avstod från att uttala någon lika tydlig linje. Storbritannien föreslog vid ett EEG-ministermöte i slutet av juni att man kunde låta avstå ifrån krav på respekt för mänskliga rättigheter förutsatt att avtalet slöts på kortare tid. Logiken bakom förslaget var att ett avtal med permanenta ekonomiska förbindelser var "not acceptable unless the human rights question is settled".<sup>56</sup> Kommissionen låg någonstans mittemellan dessa positioner, och propagerade för att en "icke-bindande" referens till mänskliga rättigheter skulle inkluderas i konventionen.<sup>57</sup> De 58 AVS-länderna som skulle förhandla var alla överens om att referenser till mänskliga rättigheter inte hörde hemma i konventionen, med hänvisning till den ekonomiska karaktären av avtalet. Positionerna var så gott som diametralt motsatta vid förhandlingarnas öppnande.

Under förhandlingarna såg det i AVS-rådet mörkt ut för införseln av mänskliga rättigheter i avtalet. Representanter för olika AVS-regeringar förde bland annat fram att EEG:s tonvikt vid civila och politiska rättigheter var diskriminerande mot flera av de AVS-stater som hade andra politiska system, att AVS-medborgare inte åtnjöt fri rörlighet i EEG-länderna samt fick utstå diskriminering på den fria arbetsmarknaden och att EEG:s intressen i Sydafrika knappast låg i linje med en referens till mänskliga rättigheter i Lomé (II). Argumentet att referenser till mänskliga rättigheter inte hörde hemma i ett avtal av ekonomisk karaktär fördes åter fram, denna gång å det kraftigaste av Ugandas representant Mr. Ramathan. Att hänvisa till mänskliga rättigheter i en konvention av ekonomisk karaktär skulle "set a dangerous and uncalled for precedent". Vidare uttryckte han sin rädsla för att

<sup>56</sup> Europe (No. 2478) 7 (June 28, 1978).

<sup>57</sup> Man kan sannerligen fråga sig vad man skall med något "icke-bindande" till. Jag är naturligtvis bekant med uttrycket men vänder mig starkt emot det, då det enda syftet är att endera parten skall ha en bättre position för att argumentera sig ur en skyldighet, jämfört med något som betecknats som "bindande". Enligt min uppfattning kan förvisso olika självpåtagna förpliktelser vara varierande starka argument för att kräva fullföljelse av parten ifråga, men detta beror snarare på andra omständigheter än ifall rubriken över förpliktelsen har satts till "icke-bindande". Vad tjänar en "icke-bindande förpliktelse" till? Den retoriska frågan besvaras svårligen, men etymologiskt är begreppet ett bra exempel på en oxymoron.

a reference to human rights in Lomé II would open the door to political interference; he deemed the United Nations the only appropriate forum for human rights discussions.<sup>58</sup>

Det sista förhandlingsmötet hölls i Bordeaux 1979. I deklARATIONEN från det mötet nämns inte referenser till mänskliga rättigheter. Märkligt nog rapporteras dessutom från mötet att EEG-länderna vägrat stödja en AVS-deklARATION om ickediskriminerande behandling av AVS-medborgare på den europeiska arbetsmarknaden.<sup>59</sup> Märkligt därför att sådan behandling mycket väl skulle kunna falla inom ramen för tillämpning av en eventuell människorättsklausul, vilket ju var det man strävade efter.<sup>60</sup> Föga oväntat innehöll slutdeklARATIONEN från AVS-församlingens fjärde årliga möte i oktober 1979 inte heller någon utfästelse om referenser till mänskliga rättigheter i den kommande konventionen. EEG valde inte heller att följa kommissionär Cheysson's förslag om ett unilateralt tillägg till konventionen. Young-Anawaty ger följande kritik av förhandlingsresultatet:

Instead the EEC opted for an internal statement, not communicated to the ACP, which declares their intent to avoid another Uganda situation and to take "appropriate" action to ensure that continued aid benefits only the neediest if flagrant violations of human rights occur. Although this internal declaration was intended to ensure continued European support and approval of Lomé, it is essentially only lip service to any fully serious commitment to human rights on the part of the EEC.<sup>61</sup>

Möjligen är Young-Anawaty väl hård i sin kritik, med tanke på att historien kom att visa att den första villkorsklausulen med suspensionsmekanism infördes först över 15 år senare, men hon menade att läget för att kunna föra in referenser var mycket gynnsamt, främst med tanke på vad som hänt i Uganda. Hon menade vidare att den främsta orsaken till att det inte blev någon referens till mänskliga rättigheter i Lomé (II) var att:

it is evident throughout the description of the negotiations that the EEC was neither united in its goal, nor determined. Ultimately, the EEC's failure to

<sup>58</sup> Young-Anawaty (1980), s. 89.

<sup>59</sup> Young-Anawaty (1980), s. 90.

<sup>60</sup> Uppriktigheten i denna strävan ifrågasattes visserligen vid flera tillfällen under förhandlingarna, exempelvis av Kommissionär Cheysson under en debatt i Europaparlamentet i april 1978: "[t]here were signs of hesitation and even of resistance among Community members which, according to Cheysson, might originate from fear that ACP countries could in future raise human rights violations in EEC countries.", Arts (2000), s. 171.

<sup>61</sup> Young-Anawaty (1980), s. 94.

recognize formally the rights of the ACP nationals working in Europe defeated any notion of reciprocal respect for human rights and left little inducement for the ACP countries to accept a proposal for introducing human rights provisions into the Lomé text.<sup>62</sup>

Detta betyder visserligen inte att hon håller AVS-länderna utan skuld. Tvärtom talar hon om deras ”hypocrisy ... in distinguishing South Africa’s apartheid policies from their own brand of human rights violations”<sup>63</sup>

Mänskliga rättigheter nådde därmed inte in i den konvention som signerades 31 oktober 1979.<sup>64</sup>

#### **4.1.6 Lomé (III) – den första referensen till grundläggande rättigheter**

Då Lomé (II) trädde ikraft 1 januari 1981 innebar det att 57 AVS-länder nu omfattades av konventionen. Under de knappt fyra år som fortlöpte från det att förhandlingarna om Lomé (II) avslutats i slutet av oktober 1979 till dess att förhandlingar om Lomé (III)<sup>65</sup> påbörjades i början av oktober 1983 skedde en del viktiga händelser som kom att påverka förhandlingarna om Lomé (III).

1979 valdes för första gången ledamöterna till Europaparlamentet via allmänna val i Gemenskapens medlemsländer. Valet kom att innebära en vändpunkt för Gemenskapens externa relationer. Kommissionens praxis att styra de externa relationerna genom politiskt neutrala, sällan kontroversiella, avvägningar kom att utmanas av det demokratiskt valda Europaparlamentet. Ända sedan det första parlamentet tillträdde 1979 har arbetet med mänskliga rättigheter stått högt på dagordningen i Europaparlamentet.

Human rights issues were particularly attractive to the first directly elected MEPs: enjoying a new democratic legitimacy but lacking political power, they saw human rights, both inside and outside the Community, as an issue which would draw attention to the Parliament’s role as a guardian of democratic values.<sup>66</sup>

Europaparlamentet föreslog redan 1980 för Rådet och ordförandeskapet i EPS att en årlig rapport över situationen angående mänskliga rättigheter

<sup>62</sup> Young-Anawaty (1980), s. 95.

<sup>63</sup> Young-Anawaty (1980), s. 96.

<sup>64</sup> Second ACP-EEC Convention signed at Lomé on 31 October 1979, OJ L 347, 22/12/1980, s. 1.

<sup>65</sup> Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984, OJ L 086, 31/03/1986, s. 3.

<sup>66</sup> King (1997), s. 57.



i världen skulle upprättas av Gemenskapen. Denna förfrågan avslogs sent under 1981. Parlamentet nöjde sig dock inte med detta, utan tog på sig uppgiften själv. Sedan 1983 har Parlamentet upprättat och givit ut rapporter om mänskliga rättigheter i världen.

Dessa debatter skapade en ökad medvetenhet bland Europaparlamentarierna, vilken ledde till att Kommissionen fick fler och fler frågor att besvara angående länder Gemenskapen hade relationer med, och framför allt dessa länders facit vad gällde mänskliga rättigheter.

Även i AVS-länderna skedde viktiga förändringar med konsekvenser för förhandlingarna. Redan under slutfasen av de förra förhandlingarna, i augusti 1979, antog OAU (Organisation of African Unity) en resolution om att skapa en afrikansk konvention om mänskliga rättigheter. Denna konvention antogs 27 juni 1981 i Nairobi (Banjulkonventionen).<sup>67</sup> Konventionen är intressant ur många hänseenden. Med tanke på att AVS-länderna under samma tidsperiod så starkt vände sig mot att införa referenser till mänskliga rättigheter i Lomékonventionen, kan Banjulkonventionen vid en första anblick förvåna. Det finns säkerligen flera förklaringar såväl till dess tillkomst som till tillfället för antagandet. En förklaring är att dokumentet gav AVS-länderna en fullt legitim möjlighet att avvisa EEG-ländernas förslag på om att införa mänskliga rättigheter i Lomékonventionen med hänvisning till att Banjulkonventionen tillgodosåg syftet för referenser i Lomékonventionen. Möjligen upplevde flera afrikanska stater att de i avsaknad av motsvarighet till Europakonventionen<sup>68</sup> låg i ett förhandlingsmässigt underläge gentemot EEG-länderna, vilka alla var parter till Europakonventionen, och ville neutralisera det argumentet. En annan förklaring, snarlik den första, bygger på att de afrikanska staterna indirekt känt sig pressade till att anta en konvention om mänskliga rättigheter.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights, antagen 27 juni 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), trädde ikraft 21 Oktober 1986.

<sup>68</sup> Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, upprättad i Rom 4 november 1948.

<sup>69</sup> Märk väl att dessa endast är två möjliga teorier till antagandet. Bägge genomsyras av cynism, men är ändå inte helt otroliga i min mening. En förklaring, av holistisk karaktär, innehåller sannolikt bägge dessa förklaringar, samt de flesta av dem som låg bakom upprättandet av Europakonventionen drygt trettio år tidigare, Jmfr. Young-Anawaty (1980), s. 93. Young-Anawaty föreslår dessutom att Monrovia-deklarationen kan ha varit vad som fick förhandlingarna om referenser till mänskliga rättigheter i Lomé (II) att sluta som de gjorde trots att det innan Monroviadeklarationen lutade åt att en referens till mänskliga rättigheter skulle införas i Lomé (II).

Diskussionen om referenser till mänskliga rättigheter hamnade i ett annat ljus efter antagandet av Banjulkonventionen. Under inledningsfasen av förhandlingarna fanns förhoppningarna hos EEG-länderna om att referenser till mänskliga rättigheter nu skulle vara ett betydligt mindre kontroversiellt ämne att förhandla om. Archibald Mogwe, dåvarande president i AVS-rådet tillika Botswanas utrikesminister, slog an tonen redan vid öppningsceremonien då han framförde att

let us assure you, we are prepared to discuss this question just as we stand ready to discuss the nature of the Community's relations with South Africa.<sup>70</sup>

Således hade ytterligare ett argument lagts till de tidigare framförda.<sup>71</sup> Det är uppenbart att den frustration EEG-länderna uttryckte över att AVS-länderna inte godkände referenser till mänskliga rättigheter väl motsvarades av AVS-ländernas frustration över EEG-ländernas handlande på flera punkter. Lomékonventionens fokusering på samarbete, att den var en "joint declaration" med "joint institutions",<sup>72</sup> ifrågasattes kraftigt av flera afrikanska AVS-rådsledamöter med Archibald Mogwe i spetsen. Fijis ambassdör, Josua D.V. Cavalevu, uttryckte i en intervju i september 1983 att samarbetet starkt influerades av EEG-ländernas ovilja att verkligen samarbeta med AVS-länderna fullt ut, vilket konventionen uttryckligen krävde:

A Convention like Lomé which is jointly negotiated, jointly agreed and jointly signed by two contracting parties should be jointly managed, with decisions taken jointly at all levels if it is to fully satisfy the aspirations of both partners. In practice however, there have been problems relating to the manner in which the Lomé Convention has been implemented. There is really no transparent joint ACP-EEC interpretation of the texts whenever problems arise. Neither is there a clear understanding by the ACP Group of how the resources are managed and allocated until after some of the events have taken place. Neither has there been any agreement by the Community for the ACP Group to be a real partner in the allocation of EDF-resources where relevant.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Pagni, L, ACP-EEC negotiations open in Luxemburg, *The Courier* no. 82, november-december 1983, gula sidor, I-IV, s. IV.

<sup>71</sup> Främst då argumentet om att Lomékonventionen inte var rätt forum för diskussion om mänskliga rättigheter, samt argumentet om att AVS-medborgare diskriminerades av EEC-länder.

<sup>72</sup> Se exempelvis Arts (2000), s. 127 ff.

<sup>73</sup> Pagni, L, The ACP states do not wish to remain always dependent, *The Courier*, no. 82, november december 1983, s. 3.

Under förhandlingarna till Lomé (III) utsattes onekligen européernas enträgna krav på referenser till mänskliga rättigheter i konventionen för hårdare granskning än någonsin tidigare. Debatten fokuserades kring nyttan av en sådan klausul i ett samarbete som Lomé. EEG-ländernas behandling av sydafrikafrågan kastade ett skimmer av skenhelighet över de vackra löften man ville föra in i konventionen, och AVS-länderna var inte sena att påpeka detta:

The ACP sees no benefit in window dressing references to human rights in the Convention. We do not wish to create a situation wherein either party is put in the unenviable position of having to judge its own partner. For we are neither competent to judge you, nor do we consider you competent to judge us.<sup>74</sup>

Samtidigt kan man säga att förhandlingarna om införandet av en referens till mänskliga rättigheter i Lomé (III) fördes på ett mer nyanserat sätt än under förhandlingarna till Lomé (II). Det tydligaste beviset på detta var att AVS-ländernas kritik av EEG-ländernas förhållande till apartheidregimen i Sydafrika togs på allvar. Denna debatt kom faktiskt att innebära att Lomé (III) förseddes med referenser till mänskliga rättigheter, om än inte i någon framträdande form. Någon direkt referens blev det dock aldrig fråga om, än mindre någon inomobligatorisk suspensions- eller sanktionsmöjlighet. Det var snarare en implicit referens som infördes i artikel 1 då målet och syftet med Lomékonventionen angavs vara att främja ekonomisk, kulturell och social utveckling. Dessutom hänvisades i preamblen till mänskliga rättigheter genom att FN-stadgans principer bekräftades av parterna tillsammans med "their faith in fundamental human rights". Det som kanske ändå skall ses som den största framgången i sammanhanget var den gemensamma deklARATION till artikel 4 parterna enades om, och bifogade konventionen i Annex I:

#### Joint Declaration on Article 4

1. The Contracting Parties hereby reiterate their deep attachment to human dignity as an inalienable right and as constituting an essential objective for the attainment of the legitimate aspirations of individuals and of peoples. They reaffirm that every individual has the right, in his own country or in a host country, to respect for his dignity and protection by the law.

<sup>74</sup> Traore, A, Run-up to the Fiji Council, *The Courier*, no. 84, mars-april 1984, gula sidor I-IV, s. IV.

2. The Contracting Parties proclaim that ACP-EEC co-operation must help eliminate the obstacles preventing individuals and peoples from actually enjoying to the full their economic social and cultural rights and that this must be achieved through the development which is essential to their dignity, their well-being and their self-fulfilment.

3. In this respect the Contracting Parties reaffirm their obligation and their commitment under international law to fight for the elimination of all forms of discrimination based on ethnic group, origin, race, nationality, colour, sex, language, religion or any other situation. They proclaim their determination to work effectively for the eradication of apartheid, which constitutes a violation of human rights and an affront to human dignity.

Karin Arts poängterar att man kan ana att AVS-länderna krävt det starka fördömande av apartheid som återfinns i p. 3 för att gå med på att skriva Annex I samt att grundläggande rättigheter skulle nämnas i preambeln.<sup>75</sup>

Det är uppenbart att de referenser som infördes i Lomé (III) endast är en vag syftning till grundläggande rättigheter jämfört med vad Gemenskapen egentligen ville ha. Som grund för att suspendera biståndsutbetalningar är den sammantagna betydelsen av de referenser som blev avtalsinnehåll inte särskilt stor.<sup>76</sup> Utan att vidare diskutera någon direkt formell skillnad mellan värdet som suspensionsgrund, beroende på i vilken del av avtalet grunden finns uttryckt, kan man sluta sig till att Gemenskapen inte var nöjd med vad den åstadkommit i frågan så långt, och resultatet av Lomé (IV) förhandlingarna skulle sedermera bekräfta detta.

<sup>75</sup> Arts (2000), s. 179.

<sup>76</sup> Kamminga var redan 1989 av motsatt uppfattning. "Lomé III enables the adoption of a new and more limited weapon based on the introduction in the convention of a chapter on the objectives and principles of the cooperation. Since ensuring respect for human dignity has thereby become one of the key objectives of Lomé III, a consistent pattern of gross violations of this objective would amount to a violation of a provision essential to the accomplishment of the purpose of the treaty, as defined in article 60(3)b of the Vienna Convention on the Law of Treaties. This would apply particularly if the violations reached such a scale that no orderly development policy could any longer be pursued. The operation of the convention could in such a case be suspended in whole or in part on the grounds that a material breach of a provision essential to the accomplishment of the purpose of the treaty had occurred, pursuant to article 60(2)b of the same Vienna Convention." Kamminga (1989), s. 32. Det är anmärkningsvärt att Kamminga föreslår denna argumentationslinje redan 1989. Kommissionen skulle komma att föreslå exakt samma linje, dock med starkare stöd, för den generella villkorsklausul som föreslogs tillämpas framgent 1995.

#### 4.1.7 Lomé (IV) – mänskliga rättigheter blir en del av avtalet

Då den fjärde Lomékonventionen signerades i Lomé den 15 december 1989 innebar den en tyst revolution för Gemenskapens användning av mänskliga rättigheter som villkor i avtal med tredje land.<sup>77</sup> Förhandlingarna hade inletts 12 oktober 1988 i Luxemburg, och mänskliga rättigheter var en del av debatten från första stund. Utgångspunkten för förhandlingarna etablerades redan under invigningen, då Rådets ordförande poängterade att referenser till mänskliga rättigheter måste stärkas i den kommande konventionen och AVS-Rådets ordförande svarade med att arbetet med att utrota apartheid måste intensifieras. De två positionerna som extrapolerats under förhandlingarna till Lomé (III) etablerades som utgångspunkt för förhandlingarna till Lomé (IV). Ganska tidigt under förhandlingarna stod det klart att AVS-gruppen skulle acceptera en klausul i avtalstexten, med klara referenser till mänskliga rättigheter.<sup>78</sup>

Den banbrytande klausul som fördes in i artikel 5(2) Lomé (IV) hade följande lydelse:

2. Parterna betonar därför ånyo sitt djupa engagemang för mänsklig värdighet och mänskliga rättigheter, något som individer och folk med rätta strävar efter. Rättigheterna i fråga är alla mänskliga rättigheter, vilka bildar en odelbar helhet och är förbundna med varandra, var och en med sitt berättigande: icke-diskriminerande behandling, grundläggande mänskliga rättigheter, medborgerliga och politiska rättigheter, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Varje enskild skall i sitt eget land eller det land han gästar ha rätt till respekt för sin värdighet och åtnjuta rättsordningens skydd.

Artikel 5(1) poängterade det starka band som finns mellan utveckling och mänskliga rättigheter. Vidare slogs fast att villkorandets skulle vara präglad av positiva åtgärder och i artikel 5(3) infördes en möjlighet för AVS-länderna att söka om biståndsmedel specifikt för åtgärder som syftade till att främja mänskliga rättigheter. Dessutom förstärktes de hänvisningar till mänskliga rättigheter som i Lomé (III) införts i preambeln.

Genom att en lojalitetsplikt gentemot konventionen infördes i artikel 10 förstärktes ytterligare innebörden av artikel 5. Sammantaget innebar dessa bestämmelser att samarbetet under Lomékonventionen fått en stark prägel av fokus på individen, med mänskliga rättigheter och fundamentala friheter som riktmärke.

<sup>77</sup> Fjärde AVS-EEG-konventionen undertecknad i Lomé den 15 december 1989, OJ L 229, 17/08/1991.

<sup>78</sup> King (1997), s. 62.

Hur kom det sig att en av de svåraste frågorna under alla tidigare förhandlingsrundor nu blivit näst intill okontroversiell? Svaret till frågan står att dels att finna i den historiska utvecklingen av relationerna mellan Gemenskapen och AVS-gruppen. För varje förhandlingsrunda har referenser till mänskliga rättigheter tagit sig ett steg närmare att inkorporeras i konventionstexten.

#### 4.1.7.1 EPS möter Lomé

Ett sätt att närma sig ett svar på frågan är att studera hur EEG:s externa politik utvecklades under samma period. 1970 presenterades Davignon-rapporten. Rapporten var resultatet av den utredning en särskild kommitté på uppdrag av Rådet utfört om vilka möjligheter medlemsstaterna hade att samarbeta i politiska frågor utanför EEG-fördragets område. Rapporten döptes efter kommitténs ordförande, Etienne Davignon, som arbetade för belgiska utrikesministeriet. Rapporten föreslog att medlemsstaterna skulle försöka tala med en röst i utrikespolitiska frågor. Davignonrapporten etablerade ett samarbete mellan medlemsstaterna vilket sedan dess benämns Europeiskt politiskt samarbete (EPS).<sup>79</sup>

Även om en stor del av diskussionen kring Gemenskapens arbete för att sprida mänskliga rättigheter, demokrati och principen om rättsstaten fördes inom ramarna för Lomékonventionen pågick ett *ad-hoc* influerat arbete med detta mål även vid sidan av utvecklingssamarbetet. Detta arbetes karaktär styrdes av det grundläggande faktum att Gemenskapen inte hade någon uttryckt kompetens att bedriva utrikespolitik utanför de områden som specifikt angivits i fördraget.

Det är samtidigt svårt att bestämma exakt när beslutet egentligen togs att Gemenskapen, på bred front och inte bara som en del av arbetet med utvecklingssamarbete, aktivt skulle verka för spridandet av mänskliga rättigheter, demokrati och principen om rättsstaten. Formellt sett saknade EEG då, och än idag saknar EG fortfarande, *generell kompetens* att sluta avtal med tredje land som innehåller referenser till mänskliga rättigheter.<sup>80</sup> Samtidigt hade Gemenskapens medlemsländer sedan 1970 inom ramen för EPS gemensamt uttalat sig angående kränkningar av mänskliga rättigheter i omvärlden vid flera tillfällen.

Ett första steg mot att institutionalisera en gemensam utrikespolitisk hållning som uttryckte ett aktivt initiativ till att värna för demokratins principer och mänskliga rättigheters upprätthållande togs då den Europeiska enhets-

<sup>79</sup> Se vidare Cramér (1998), s. 316 ff.

<sup>80</sup> Jämför avsnitt 3.2 EG-rättsligt ramverk.

akten signerades 17 februari 1986.<sup>81</sup> Även om Enhetsaktens grundläggande funktion var att väcka liv i processen att etablera den ”gemensamma marknaden”, genom att upprätta den ”fria inre marknaden”, innehöll fördraget dessutom bestämmelser om att integrera EPS i fördraget.<sup>82</sup> Ingressen till Enhetsakten anger i stycke 3<sup>83</sup> och 5<sup>84</sup> att Europa skall verka för spridning av mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten. Tillsammans med artikel 30 Enhetsakten innebär detta att Gemenskapen genom Enhetsakten institutionaliserat det mellanstatliga arbete som utförts inom ramen för EPS sedan 1970. Integrationen av EPS i fördraget innebär dock inte att EPS upplöstes. Tvärtom angav Enhetsakten att EPS och Gemenskapen är två separata institutioner.<sup>85</sup>

Arbetet med mänskliga rättigheter togs tidigt på allvar inom det formaliserade EPS. 1987 inrättades en särskild arbetsgrupp för mänskliga rättigheter. Arbetsgruppens uppgift var att samordna de tolv medlemsländernas arbete med mänskliga rättigheter, samt att se till att mänskliga rättigheter tilläts utgöra en dimension av allt arbete inom EPS.<sup>86</sup>

Nästa historiska steg skulle bli att lyfta ned målen med det utrikespolitiska samarbetet ifrån ingressen till fördraget in i den operativa delen. Detta skedde den 1 november 1993, då Maastrichtfördraget med dess artikel J.1 trädde ikraft.<sup>87</sup> Sista ledet i artikel J.1 p. 2 EUF förpliktar unionen att

<sup>81</sup> Europeiska enhetsakten, OJ L 169, 29/06/1987, s. 1.

<sup>82</sup> Artikel 30 Enhetsakten.

<sup>83</sup> ”Determined to work together to promote democracy on the basis of the fundamental rights recognized in the constitutions and laws of the member states, in the convention for the protection of human rights and fundamental freedoms and the European social charter, notably freedom, equality and social justice.”

<sup>84</sup> ”Aware of the responsibility incumbent upon Europe to aim at speaking ever increasingly with one voice and to act with consistency and solidarity in order more effectively to protect its common interests and independence, in particular to display the principles of democracy and compliance with the law and with human rights to which they are attached, so that together they may make their own contribution to the preservation of international peace and security in accordance with the undertaking entered into by them within the framework of the united nations charter.”

<sup>85</sup> ”The ministers for foreign affairs and a member of the Commission shall meet at least four times a year within the framework of european political co-operation. They may also discuss foreign policy matters within the framework of political co-operation on the occasion of meetings of the Council of the European Communities.” Artikel 30 (33) A, Enhetsakten.

<sup>86</sup> Jämför Zwamborn (1989), s. 23 f.

<sup>87</sup> Artikel J.1

1. Unionen och dess medlemsstater skall fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som regleras av bestämmelserna i denna avdelning och som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken.

inom ramen för GUSP verka för mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen och demokrati.

Intressant nog finns flera tecken som tyder på att detta arbete pågick långt innan Maastrichtfördraget trädde ikraft. Det första starka beskedet om Gemenskapens vilja att sprida mänskliga rättigheter i världen lämnades i ett uttalande av Gemenskapens utrikesministrar inom ramen för EPS och Rådet 21 juli 1986:

They further reaffirm their commitment to promote and protect human rights and fundamental freedoms and emphasize the importance in this context of the principles of parliamentary democracy and the rule of law ... [t]he Twelve seek universal observance of human rights. The protection of human rights is the legitimate and continuous duty of the world community and of nations individually. Expressions of concern at violations of such rights cannot be considered interference in the domestic affairs of a State.<sup>88</sup>

Detta uttalande är, i sig, mycket intressant då det dels utgör ett första kraftfullt ställningstagande för Gemenskapens *plikt* att sprida mänskliga rättigheter (någon referens till vad en sådan plikt för *Gemenskapen* grundar sig på har dock utelämnats) och grundläggande skyldigheter, dels utgör ett kraftigt normerande yttrande med innebörden att officiella uttalanden om andra nationers förmåga att leva upp till denna plikt inte utgör ett brott mot FN-stadgans non-interventionsprincip.<sup>89</sup>

Trots detta tydliga uttalande var Kommissionen likväl ovillig att anta några rättsakter för att förtydliga Gemenskapens mandat att ”promote and protect human rights”. Under den debatt som följde Europaparlamentets rapport för mänskliga rättigheter 1985–1986 anförde rapportören att en rättsakt som samordnade Gemenskapens, EPS:s och de enskilda medlemsstaternas

---

2. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall ha som mål

- att skydda unionens gemensamma värden grundläggande intressen och oavhängighet
- att på alla sätt stärka unionens och dess medlemsstaters säkerhet
- att bevara freden och stärka den internationella säkerheten i överensstämmelse med grundsatserna i Förenta nationernas stadga principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan
- att främja det internationella samarbetet och
- att utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

<sup>88</sup> ”Statement on Human Rights, adopted on 21 July 1986, by the Foreign Ministers of the European Community, meeting in the framework of European Political Cooperation and of the Council”, 19 Bull. EC 7/8-1986, p. 2.4.4.

<sup>89</sup> Artikel 2(7) FNS.



arbete inom ramen för mänskliga rättigheter avsevärt skulle underlätta detta arbete. Kommissionen svarade att det inte fanns någon grund i fördraget att anta en sådan rättsakt på:

If such an act were to lay down a human rights policy as an end in itself, and give powers to the institutions, it would probably exceed the objectives of the Community.<sup>90</sup>

Zwamborn har analyserat frågor angående mänskliga rättigheter i tredje land ställda till Rådet under 1987–1988 och han fann att de konsekvent besvarades av utrikesministrarna inom ramen för EPS.<sup>91</sup> Det skulle dock visa sig att Gemenskapens syften förändrades under de följande fyra åren, och jag instämmer i princip med King då han säger att

the real obstacle to the establishment of a Community human rights policy in 1987 was not a lack of legal power but a lack of political will.<sup>92</sup>

”Statement on Human Rights” är intressant på fler punkter. Det tjänar på sätt och vis som ett offentligt tillkännagivande av något som pågått en längre tid:

In recent years the European partners have delivered various declarations on behalf of Foreign Ministers and made representations on numerous occasions with many governments, attempting to ameliorate the human rights situation in the countries concerned and to counter cases of specific human rights abuse. Joint statements in international fora on human rights issues have become standard practice for the Twelve, as have frequent discussions on all consultative levels existing among them. The Twelve will continue action within the framework of European political cooperation against violations in any part of the world.<sup>93</sup>

Den ”Standard practice” som nämns i uttalandet kan spåras långt bakåt i tiden. EPS:s inrättande var kanske ett första offentliggörande av Gemenskapens utrikespolitiska ansikte. 1970 kan man dock svårligen tala om att det fanns en MR-agenda förknippat till den externa identiteten. Karin Arts gör

<sup>90</sup> Debates of the European Parliament, 2-350/104, 11 mars 1987.

<sup>91</sup> Analysen innefattade frågor publicerade i OJ C 207 till C 325 1988, Zwamborn (1989), s. 21.

<sup>92</sup> King (1997), s. 62.

<sup>93</sup> ”Statement on Human Rights, adopted on 21 July 1986, by the Foreign Ministers of the European Community, meeting in the framework of European Political Cooperation and of the Council”, 19 Bull. EC 7/8-1986, p. 2.4.4.

gällande att det 1975 ännu inte fanns någon extern MR-agenda.<sup>94</sup> Hon hänvisar till EPS:s årliga rapport inför Europaparlamentet, där en portugisisk ansökan om bistånd ifrån Gemenskapen kommenterats så här:

the European Council of 17 July declared its readiness to grant the request for aid from the Portuguese government, but it has since reaffirmed the Community's fundamental policy attitude – while adhering to the principle of non-interference in the internal affairs of other countries – based on the criterion that support is given only to countries governed by a system of pluralistic democracy.<sup>95</sup>

Jag anser tvärtom att citatet visar att det fanns en idé om att bistånd endast skulle beviljas till länder som styrdes av ett demokratiskt system. Detta kanske, förvisso, inte är en direkt hänvisning till mänskliga rättigheter, men det är definitivt ett bevis för att Gemenskapen, i normala fall – detta utgjorde uttryckligen ett undantag – ansåg sig kunna villkora stöd mot att landet ifråga uppfyllde vissa bestämda kriterier. Exemplet är dessutom mindre väl valt att för illustrera att det inte fanns någon generell MR-agenda 1975, med tanke på att det rörde en biståndsansökan.<sup>96</sup>

Det är svårt att hitta exempel utanför ramen för utvecklingsamarbete som påvisar en extern MR-agenda innan det för gemenskapsinstitutionerna gemensamma uttalandet 1986. Ett tidigt exempel som visar tendenser till tanken på att Gemenskapen kunde sprida värderingar i världen är slutdeklarationen ifrån den ”utvidgade” Gemenskapens första toppmöte, som hölls 20–21 oktober 1972 i Paris.<sup>97</sup> I preambeln anges:

Europe must be capable of making her voice heard in world affairs and making a creative contribution in proportion to her human, intellectual and material resources and affirming her own concepts in international relations in line with her role in initiating progress, peace and cooperation.<sup>98</sup>

<sup>94</sup> ”At first the Council was rather hesitant to embark on the road of developing an external human rights policy. This was clearly illustrated in its 1975 statement on political cooperation which remarked that, while its point of departure for assisting countries was the existence of a government based on pluralist democracy, the principle of non-intervention in the internal affairs of states would be observed.” Arts (2000), s. 119.

<sup>95</sup> Annual report on political cooperation, Bull. EC 10-1975, s. 95 f.

<sup>96</sup> Ytterligare omständigheter som gör att exemplet är mindre lyckat för att påvisa avsaknad av en extern MR-agenda, men mycket intressant, ur en annan synvinkel, är att Portugal vid denna tidpunkt var ett land som Gemenskapen ville ha med i en framtida Europeisk Union.

<sup>97</sup> Declaration of The First Summit Conference of the Enlarged Community, Bull. EC 10-1972, s. 14.

<sup>98</sup> Declaration of The First Summit Conference of the Enlarged Community, Bull. EC 10-1972, s. 15.

Även om det inte nämns någonting om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen, så är innebörden i texten att Europa skall sprida europeiska värden till sin omvärld. Lite längre fram i deklarationen, under rubriken "External Relations", fastslås att Europa har ett ansvar i världen och att Gemenskapen inte kommer att bli vad den fullt ut är ämnad att bli om inte detta ansvar tas genom gemensamt agerande av Gemenskapens medlemmar.<sup>99</sup> Det är intressant att hitta den här sortens diskussion så pass tidigt under sjuttio-talet. Att Gemenskapen under andra hälften av sjuttio-talet utfärdade en rad uttalanden på temat mänskliga rättigheter i andra länder har redan nämnts. Många av dessa uttalanden var reaktioner på frågor ställda till Kommissionen av Europaparlamentsledamöter. Eftersom Europaparlamentet genom den gemensamma AVS-institutionen hade god insyn i samarbetet under Lomékonventionen är det inte så märkligt att många frågor ställdes. Det innebar att Kommissionen hölls engagerad i frågor som rörde mänskliga rättigheter.<sup>100</sup> Detta har sannolikt haft en avgörande effekt på utvecklingen av Gemenskapens MR-agenda även om det skulle dröja ytterligare några år fram till 1986 innan något formellt dokument, där en sådan sektorövergripande agenda presenterades, publicerades.

En annan viktig faktor, som kan bidra till att förklara varför diskussionen om mänskliga rättigheter i externa relationer blommade upp i slutet av sjuttio-talet, är att diskussionen om Gemenskapens interna MR-kompetens var livlig. EGD:s avgörande i *Nold* kom 14 maj 1974, en vecka innan Frankrike ratificerade Europakonventionen.<sup>101</sup> Avgörandet lade fast att innehållet i Europakonventionens principer utgjorde en del av Gemenskapsrättens generella principer. Bestämmelserna var således bindande för Gemenskapens institutioner. Det skall dock poängteras att den externa dimensionen av mänskliga rättigheter inte fanns med i den interna diskussionen på detta stadium. I februari 1976 lämnade Kommissionen en rapport till Europaparlamentet och Rådet där Kommissionen, på uppdrag av Europaparlamentet förklarar hur mänskliga rättigheter och grundläggande friheter inte skall kränkas av Gemenskapens institutioner under skapandet och utvecklandet

<sup>99</sup> "The Heads of State and Government affirm that their efforts to construct their Community will only take on their full meaning to the extent that the Member States succeed in acting together to meet Europe's growing responsibilities in the world." Declaration of The First Summit Conference of the Enlarged Community, Bull. EC 10-1972, p. 10, s. 20.

<sup>100</sup> Arts (2000), s. 119.

<sup>101</sup> Mål 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung mot Europeiska gemenskapernas kommission*, 14/5/1974, [1974] s. 491.

av europarätten.<sup>102</sup> Rapporten handlar uteslutande om interna förhållanden, och nämner ingenting om mänskliga rättigheter i Gemenskapens externa relationer. Detta visar att diskussionen om de rättsliga aspekterna av frågan om en extern MR-agenda vid den tidpunkten ännu inte väckts.

I april året därpå utfärdade Gemenskapens institutioner gemensamt en deklARATION angående mänskliga rättigheter.<sup>103</sup> Detta uttalande innebar att de tre institutionerna utifrån sina respektive perspektiv bekräftade domstolens praxis angående mänskliga rättigheter. Det rör sig om en intressant kompromiss, en klar politisk signal till gemenskapsländernas medborgare, för att befästa den viktiga position mänskliga rättigheter uppnått genom domstolens tolkning av fördraget. Frågan är om denna deklARATION kan utgöra en första allmän utfästelse om en generell MR-agenda. DeklARATIONEN är kort och koncis:

Europaparlamentet, rådet och kommissionen har med beaktande av att fördragen om upprättande av Europeiska gemenskaperna bygger på principen om respekt för lag och rätt,

med beaktande av att denna rätt, såsom domstolen har konstaterat, förutom bestämmelserna i fördragen och sekundär gemenskapsrätt, omfattar allmänna rättsprinciper och i synnerhet grundläggande rättigheter, principer och rättigheter som medlemsstaternas konstitutionella rätt är grundad på, och

med beaktande av att alla medlemsstater är avtalslutande parter till den i Rom den 4 november 1950 undertecknade Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

Antagit följande förklaring:

1. Europaparlamentet, rådet och kommissionen understryker den utomordentliga betydelse de tillmäter skyddet av grundläggande rättigheter, som dessa framgår i synnerhet av medlemsstaternas konstitutioner och Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

2. Vid utövandet av sina befogenheter och vid fullföljandet av Europeiska gemenskapernas mål iakttar de och skall fortsätta att iaktta dessa rättigheter.

I den första punkten bekräftas EGD:s praxis så som den utvecklats under perioden 1969–1974. Den andra punkten talar om Europeiska gemenska-

<sup>102</sup> The protection of fundamental rights as Community law is created and developed, Commission of the European Communities, Bull. EC 5-1976, supplement.

<sup>103</sup> Gemensam förklaring av Europaparlamentet, rådet och kommissionen av den 5 april 1977 om grundläggande rättigheter, OJ C 103, 27/04/1977, s. 1.

pernas mål. I detta sammanhang kan det vara intressant att diskutera om spridandet av mänskliga rättigheter utgör ett sådant mål. En formalistisk tolkning ger ett negativt svar på den frågan, då EEG-fördraget inte angav spridandet av mänskliga rättigheter som ett av gemenskapens mål.<sup>104</sup> Zwamborn framhåller dock att Rådet med stöd av deklarationen är förpliktat att iaktta mänskliga rättigheter i Gemenskapens externa relationer:

However, with regard to the external relations of the Community the Council does have powers [befogenheter] and therefore responsibilities regarding human rights on the basis of the 1977 Declaration, certainly when these relations are within the framework of for example, Lomé III, the agreement with the countries of Isthmus or the association agreements with Mediterranean countries, like Turkey or Israel.<sup>105</sup>

Zwamborns tes har dock vissa svagheter. De skyldigheter han ålägger Rådet är inte samma sorts skyldigheter som Rådet har ålagts genom EEG-fördraget, eller om Rådet hade antagit en rättsakt med samma innebörd som deklarationen. Vidare är det osäkert vilken form av befogenheter han syftar på. Varför han väljer de tre exemplen på externa relationer där Rådet säkerligen (certainly) är förpliktigt att respektera mänskliga rättigheter, återigen med stöd av deklarationen, redovisas heller inte, utan stöds enbart med det starkt normativa ”certainly”.

Det är således svårt att framgångsrikt hävda att 1977 års deklaration skulle utgöra en första utfästelse om Gemenskapens MR-agenda. Samtidigt visar deklarationen att diskussionen fördes bland Gemenskapens institutioner och att stor vikt fästes vid omvärldens, och inte bara AVS-ländernas, respekt för mänskliga rättigheter.

#### **4.1.8 Mot en generell metod för att främja mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen**

##### *4.1.8.1 En ny världsordning*

Den 9 november, drygt en månad innan Lomé (IV) undertecknades i Lomé, öppnades gränsen till Västberlin. Då släppte gränsvakterna igenom de tusentals människor som strömmat till gränsövergångarna sedan östtysk televi-

<sup>104</sup> ”The Community shall have as its task, by establishing a common market and progressively approximating the economic policies of Member States, to promote throughout the Community a harmonious development of economic activities, a continuous and balanced expansion, an increase in stability, an accelerated raising of the standard of living and closer relations between the States belonging to it.”, Artikel 2 EEG-fördraget, 1957.

<sup>105</sup> Zwamborn (1989), s. 20.

sion rapporterat att man beslutat öppna gränsen mot väst. Då muren revs kulminerade en demokratiseringsprocess som vuxit sig starkare och starkare under årtionden. Även om något direkt samband naturligtvis inte går att etablera mellan undertecknandet av Lomékonventionen och Berlinmurens fall hänger de likväl ihop. Värdet av murens fall som symbolisk handling för demokratiseringen av östeuropa, och i tätt följe respekten för mänskliga rättigheter, kan knappast överdrivas.

Det var inte bara i östeuropa kalla krigets slut fick stora konsekvenser. Alla AVS-länders utrikespolitiska agenda blev nu omodern. Under kalla kriget hade flera AVS-länder kunnat spela ut stormakterna mot varandra genom att utlova lojalitet i utbyte mot bistånd. Detta berodde på att flera AVS-länder utgjorde strategiskt viktiga alliansmedlemmar både för väst och öst. Sovjetunionens sönderfall förändrade drastiskt situationen, och flera AVS-länder insåg nu behovet av EEG. Naturligtvis insåg EEG:s analytiker också att den politiska situationen försämrats för AVS-gruppen, och detta ömsesidigt godtagna faktum påverkade således förhandlingspositionerna i början av 1990-talet.

During the Cold War the West had been willing to turn at least a partially blind eye to human rights violations in those developing countries which it saw as a bulwark against the spread of Communism but now that this threat had receded, they were more ready to voice criticisms.<sup>106</sup>

Kommissionen noterade detta i en skrivelse till rådet i mars 1991.<sup>107</sup> Detta innebar, som King noterar, att AVS-länderna blivit mer mottagliga för påtryckningar samtidigt som Gemenskapen blivit mer positivt inställd till att trycka på. Dessutom var Kommissionen nu övertygad om att Europas befolkning inte längre tolererade att länder som erhöll bistånd bröt mot mänskliga rättigheter.<sup>108</sup>

Det mest intressanta i dokumentet var dock att Kommissionen:

drew attention to the central problem of promoting human rights in foreign policy; while fairness appears to require that like cases should be treated alike, the huge differences in power between different governments make consistency virtually impossible.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> King (1997), s. 63.

<sup>107</sup> European Commission, Human Rights, Democracy and Development Policy, 25 March, 1991, SEC (91)61.

<sup>108</sup> King (1997), s. 63.

<sup>109</sup> King (1997), s. 63.

Som King framhåller skulle en möjlighet att komma runt detta problem vara att upprätta objektiva, transparenta kriterier som utlöser på förhand bestämda åtgärder.<sup>110</sup> Med sådana kriterier skulle legitimiteten för en utrikespolitik som använder politiskt villkorande för att sprida mänskliga rättigheter hotas endast om de på förhand bestämda åtgärderna aldrig utlöstes. Kommissionen avfärdade dock idén:

A system which automatically triggers a particular reaction to human rights violations would not be able to deal with all the various situations which might arise. Reactions will be determined by the case in question and graduated according to seriousness, the circumstances involved and the effectiveness of the forms of pressure available in a particular situation.<sup>111</sup>

Med tanke på det stora flexibilitetsbehov Kommissionen ansåg att utrikespolitiska åtgärder för spridandet av mänskliga rättigheter uppenbarligen hade är det förvånande att man skulle komma att föreslå en universell, övergripande metod; villkorsklausulen, endast fyra år senare.

#### 4.1.8.2 Rådsresolutionerna 1991

Under 1991 kom också deklARATIONER ifrån Europeiska Rådet<sup>112</sup> respektive Rådet.<sup>113</sup> I Europeiska Rådets slutsatser ifrån toppmötet i juni 1991 (härefter Luxemburgresolutionen) återknyts till EPS-uttalandet ifrån 1986.<sup>114</sup> Dessutom uttalar Europeiska Rådet att man *påminner* om att principen om statssuveränitet inte kränks genom officiella uttalanden om brott mot mänskliga rättigheter:

[t]hey (the European council) **recall** that the different ways of expressing concern about violations of rights, as well as requests designed to secure those rights, cannot be considered as interference in the internal affairs of a State and constitute an important and legitimate part of their dialogue with third countries.<sup>115</sup>

<sup>110</sup> "Allegations of arbitrariness or inconsistency in the application of counter-measures can be countered by the publication of criteria; a certain type of violation will provoke a specified reaction.", King (1997), s. 64.

<sup>111</sup> SEC (91)61, 25/3/1991.

<sup>112</sup> Conclusion of the Luxemburg European Council, Declaration on Human Rights 28 and 29 June 1991.

<sup>113</sup> Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, 28 November 1991, Bull EC 11-1991, p. 1.3.67, (2.3.1 resolutionen i fulltext).

<sup>114</sup> Nu refereras det dock till som en deklARATION.

<sup>115</sup> Conclusion of the Luxemburg European Council, Declaration on Human Rights 28 and 29 June 1991, (fetstil tillagd).

Europeiska Rådet slog därmed fast uppfattningen att Gemenskapen genom att inkludera villkorsklausuler i ekonomiska avtal såväl som samarbetsavtal, aktivt främjar mänskliga rättigheter utan att inkräkta på principen om icke-inblandning i staters interna angelägenheter. En annan intressant detalj i deklARATIONEN från toppmötet är den vikt Europeiska Rådet lägger vid att de kontrollmekanismer som används inom det internationella MR-systemet skall stärkas, och att Gemenskapens medlemsstater skall verka för att procedurerna som styr dessa kontrollmekanismer skall bli mera transparenta. Sett i ljuset av Kommissionens kommunikation från mars 1991 är detta uttalande anmärkningsvärt. Kommissionen underströk då vikten av flexibilitet i externa relationer, och ville inte ha några på förhand bestämda metoder att anpassa sig till. Bland medlemsstaterna hade flera redan anpassat sina nationella utrikespolitiska agendor till att ta större hänsyn till hur deras samarbetspartner i utvecklings- och biståndsavtal levde upp till sina åtaganden att garantera mänskliga rättigheter åt sin befolkning. Under 1991–1992 ändrade Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Storbritannien alla sina officiella policy-dokument angående utvecklingssamarbete.<sup>116</sup>

I november antogs en rådsresolution (härefter novemberresolutionen) där de idéer som nått ytan under året summerades. Rådet bekräftade här att det delade Kommissionens syn om att Gemenskapen och dess medlemsstater borde ha en gemensam metod för att sprida mänskliga rättigheter och demokrati.<sup>117</sup> I linje såväl med Kommissionens kommunikation av den 13 mars som Luxemburgresolutionen, vilka båda öppnade upp för suspensionsmöjligheter vid motpartens brott mot MR, angav Rådet i novemberresolutionen att

in the event of grave and persistent human rights violations or the serious interruption of democratic processes, the Community and its Member States will consider appropriate responses in the light of the circumstances, guided by objective and equitable criteria. Such measures [...] could include [...] the suspension of cooperation with the States concerned.<sup>118</sup>

Kommissionen fick vika sig i sitt krav på fullständig flexibilitet, eftersom resolutionen angav att motåtgärderna skulle vägledas av ”objective and equitable

<sup>116</sup> King (1997), s. 64. Notera att det i Nederländernas fall handlade om en uppdatering av en redan införd politik.

<sup>117</sup> Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, 28 November 1991, Bull E.C. No.11, 1991, p. 2, 2 st.

<sup>118</sup> Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, 28 November 1991, Bull E.C. No.11, 1991, p. 6.



criteria.” Det beslutades att villkorskláusuler (”human rights clauses”) skulle införas såväl i existerande som framtida utvecklingssamarbetsavtal, som i framtida samarbetsavtal.<sup>119</sup> Tiden var nu, 15 år efter ”the Uganda Guidelines”, mögen för Gemenskapen att på förhand försäkra sig om sina handlingsalternativ vid avtalsparters eventuella brott mot mänskliga rättigheter och demokrati.

Enligt Karin Arts innebar novemberresolutionen att Gemenskapen vid sidan av andra internationella bidragsgivare som IMF, IBRD, OECD, och UNCTAD hade slutit upp kring en global policy som innebar att mänskliga rättigheter och ”good governance” användes som villkor för bistånd.<sup>120</sup> Manuel Marín, kommissionär med ansvar för Utveckling 1993–1999, ansåg att denna resolution banade väg för att utvecklingssamarbete kom att inkluderas i en särskild avdelning i Maastrichtfördraget:

I do not want to end without insisting once more the importance of the promotion of human rights and democracy as the backbone of the EC’s development cooperation policy. The principles are set out in the Maastricht Treaty, Article 130u, and were the subject of what I believe to be a fundamental resolution in the Council of Development Ministers in November 1991.<sup>121</sup>

Av stor betydelse i sammanhanget är att Gemenskapen nu hade vuxit ifrån att ha varit en i huvudsak ekonomisk tullunion med nio länder i slutet av 70-talet till en Europeisk Union i vardande.<sup>122</sup> Den 11 maj 1992 tog Rådet ett beslut om att alla framtida avtal med ESK-parter (Europeiska säkerhetskonferensen) skulle innehålla en ”explicit reference to regard for democratic principles and human rights, which are seen as essential to the association.”<sup>123</sup> Samma dag beslutades att Kommissionen skulle ges i uppdrag att tillse att avtal slutna av Gemenskapen i framtiden skulle innehålla en möjlighet att agera då motparten bröt mot mänskliga rättigheter och demokratiska principer.<sup>124</sup> Tre dagar senare sände Kommissionen en kommunikation till Rådet

<sup>119</sup> Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, 28 November 1991, Bull E.C. No.11, 1991, p. 5, 10; Arts, K. (1995) s. 262.

<sup>120</sup> Arts, K. (1995), s. 262.

<sup>121</sup> Marín, Manuel, ”Human Rights are the backbone of our policy”, *The Courier*, no. 137, januari–februari 1993, s. 5.

<sup>122</sup> Maastricht fördraget undertecknades den 7 februari 1992.

<sup>123</sup> Bull. EC 5-1992, p. 1.2.12.

<sup>124</sup> ”The Council stresses that respect for democratic principles and human rights, as defined in the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a new Europe, and the principles of market economy are essential components of association or cooperation agreements between

och Europaparlamentet, där Gemenskapens policy för utvecklingssamarbete under de tre senaste decennierna analyserades.<sup>125</sup> Rådet svarade i november med att anta ”Declaration of the Council and of the representatives of Governments of Member States meeting in the Council on aspects of development cooperation policy in the run-up to 2000” efter att det brittiska ordförandeskapet presenterat ett utkast till en sådan resolution.<sup>126</sup> Denna resolution var

a first step in a longer process, designed to improve further the effectiveness of, and ensure an appropriate balance in, Community aid programmes.<sup>127</sup>

Deklarationen handlar till stor del om att främja samarbete mellan medlemsländerna i utvecklingsfrågor. Deklarationen innehåller riktlinjer för hur sådant samarbete skall förbättras. Dessutom innehåller den en kort syftesbeskrivning för utvecklingssamarbete, där det anges att utvecklingsprogrammen skall bidra till

the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law, and to that of respecting human rights and fundamental freedoms.<sup>128</sup>

#### 4.1.8.3 ALA – Asien och Latinamerika

Novemberresolutionen kom att få konsekvenser även för utvecklingsländer som inte omfattades av Lomékonventionen eller Gemenskapens medelhavssamarbete. Dessa länder ingick sedan 1976 i ALA-gruppen.<sup>129</sup> 1992

---

the community and its CSCE partners. The Commission is requested to act accordingly to ensure that agreements to be concluded by the Community contain an appropriate mechanism which is operational in emergencies, including provisions relating to non-fulfilment of obligations.”, Bull. EC 5-1992, p. 1.2.13.

<sup>125</sup> SEC(92) 915 def. Bryssel 15 maj 1992, se även Bull. EC 5-1992, p. 1.2.41; Arts, K. (1995) s. 263.

<sup>126</sup> Declaration of the Council and of the representatives of Governments of Member States meeting in the Council on aspects of development cooperation policy in the run-up to 2000, antagen i Bryssel, 18 november 1992, *The Courier* No. 137, January-February 1993, s. 8–10.

<sup>127</sup> Declaration of the Council and of the representatives of Governments of Member States meeting in the Council on aspects of development cooperation policy in the run-up to 2000, antagen i Bryssel, 18 november 1992, *The Courier* No. 137, January-February 1993, s. 1.

<sup>128</sup> Declaration of the Council and of the representatives of Governments of Member States meeting in the Council on aspects of development cooperation policy in the run-up to 2000, antagen i Bryssel, 18 november 1992, *The Courier* No. 137, January-February 1993, p. 18.

<sup>129</sup> ALA-gruppen användes som samlingsnamn fram till de förändringar som föranleddes av KOM (2002) 0340 slutlig (Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemen-

antog rådet Förordning 443/92.<sup>130</sup> I förordningens preambel hänvisades till Luxemburgsresolutionen, och hur denna placerat mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen i centrum för Gemenskapens relationer med utvecklingsländer. Artikel 2 angav att:

Gemenskapens utvecklings- och samarbetspolitik skall ta sikte på mänsklig utveckling.

Gemenskapen är medveten om att respekt för och iakttagande av mänskliga rättigheter, grundläggande friheter och demokratiska principer är nödvändiga förutsättningar för verklig och varaktig ekonomisk och social utveckling och skall därför öka stödet till de länder som mest engagerat sig för dessa principer, särskilt stödet till konkreta initiativ för att tillämpa principerna.

Vid allvarliga och fortgående kränkningar av mänskliga rättigheter och demokratiska principer kan gemenskapen ändra eller avbryta samarbetet med de berörda staterna genom att begränsa samarbetet till verksamheter som är till direkt nytta för de behövande delarna av befolkningen.

Förordningen hänvisar till de värden novemberresolutionen tagit upp, med ett undatag: ”military spending”.<sup>131</sup>

Från förordningens ikraftträdande till 26 januari 1993, då Kommissionen beslutade att alla externa avtal skulle innehålla en och samma sorts villkorsklausul,<sup>132</sup> slöts flera avtal med ALA-länder. Alla dessa avtal innehöll antingen en ”demokrati-klausul” eller en ”väsentlig beståndsdel”-klausul.<sup>133</sup> Samarbetsavtalen med Paraguay,<sup>134</sup> Uruguay,<sup>135</sup> och Macao,<sup>136</sup> innehöll

---

skapens samarbete med länderna i Asien och Latinamerika och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2258/96). För en beskrivning över EU:s externa relationers nuvarande struktur, se [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/index.htm) (2008-04-01).

<sup>130</sup> Rådets förordning (EEG) nr 443/92 av den 25 februari 1992 om finansiellt och tekniskt bistånd till och ekonomiskt samarbete med utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika, OJ L 052, 27/02/1992 s. 1.

<sup>131</sup> Dessutom har ”environmental protection” lagts till. King (1997), s. 78.

<sup>132</sup> European Commission, Decision of 26 January 1993, MIN (93) 1137; King (1997), s. 80. Detta beslut skall inte förväxlas med Rådets beslut av den 29 maj 1995 att stödja Kommissionens förslag i KOM(95) 216. Se vidare avsnitt 4.2.

<sup>133</sup> Angående de olika typerna av klausuler se avsnitt 4.2.1 nedan.

<sup>134</sup> Framework Agreement for cooperation between the European Economic Community and the Republic of Paraguay OJ L 313, 30/10/92, p. 71.

<sup>135</sup> Framework Agreement for cooperation between the European Economic Community and the Eastern Republic of Uruguay, OJ L 94, 08/04/92, p. 1.

<sup>136</sup> Agreement for trade and cooperation between the European Economic Community and Macao, OJ L 404, 31/12/1992, p. 27.

alla en ”demokrati-klausul” medan samarbetsavtalen med Brasilien,<sup>137</sup> the Andean Pact,<sup>138</sup> Sri Lanka<sup>139</sup> och Indien,<sup>140</sup> innehöll en ”grundläggande del klausul”.

En intressant aspekt av just ALA-avtalen från denna period är att samarbetsavtalet med Argentina 1990 var det första avtalet inom ALA-gruppen som innehöll en hänvisning till mänskliga rättigheter.<sup>141</sup> Det var en ”demokrati-klausul”, och i december 1990 slöt Chile ett samarbetsavtal med Gemenskapen som innehöll exakt samma klausul. Dessa avtal slöts som sagt innan Förordning 443/92 trädde ikraft, men det som verkligen gör dem speciella är att ”demokrati-klausulen” fördes in på begäran av Argentina respektive Chile.

En förklaring till varför Argentina ville ha en klausul består i att Argentina nyss gått ifrån att ha varit en militärdiktatur till att ha en demokratiskt vald regering. Att aktivt propagera mänskliga rättigheters lov var ett sett för Argentina att distansera sig ifrån sitt förflutna.<sup>142</sup>

Det skall tilläggas att Mexico, då ett samarbetsavtal signerades i april 1991, inte ville ha med någon ”demokrati-klausul”. Då denna förhandling slutfördes innan Förordning 443/92 trätt ikraft hade Gemenskapen inga officiella krav på att avtalen skulle innehålla ”demokrati-klausuler” och därför tilläts avtalet.

#### *4.1.8.4 Centraleuropa, Östeuropa och forna Sovjetunionen*

Associationen med de länder som blickade västerut efter järnridåns fall gick i flera vågor. Den första vågen resulterade i att Polen,<sup>143</sup> Ungern<sup>144</sup> och Tjeckoslovakien slöt Europaavtal med Gemenskapen. Dessa avtal saknade

<sup>137</sup> Ramavtal för samarbetet mellan Europeiska ekonomiska Gemenskapen och Federativa republiken Brasilien, EGT L 262, 01/11/1995 s. 54.

<sup>138</sup> SEC(93) 50/4, 22/1/1993, bilaga, s. 5.

<sup>139</sup> SEC(93) 50/4, 22/1/1993, bilaga, s. 5.

<sup>140</sup> Cooperation Agreement between the European Community and the Republic of India on partnership and development, OJ L 223, 27/08/1994.

<sup>141</sup> Framework Agreement for trade and economic cooperation between the European Economic Community and the Argentine Republic – Exchange of Letters, OJ L 295, 26/10/1990.

<sup>142</sup> Jämför Cremona (1996), s. 66.

<sup>143</sup> Europaavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Polen, å andra sidan, EGT L 348, 31/12/1993, s. 2.

<sup>144</sup> Europaavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Ungern, å andra sidan, EGT L 347, 31/12/1993, s. 271.

människorättsklausul, men i preambeln hänvisades till Helsingforsakten,<sup>145</sup> och Paris-stadgan.<sup>146</sup> Den andra vågen av Europaavtal slöts under 1992 och 1993. Då associerades Tjeckien,<sup>147</sup> Slovakien,<sup>148</sup> Rumänien,<sup>149</sup> och Bulgarien.<sup>150</sup> Dessa avtal hade en människorättsklausul och en suspensionsklausul. Europaavtalen var omfattande till sin karaktär och innebar ett tätt samarbete. Några av länderna i regionen slöt till en början mindre omfattande samarbetsavtal med Gemenskapen. De första avtalen av denna typ var avtalen med de baltiska staterna<sup>151</sup> och Albanien<sup>152</sup> under 1992. Dessa följdes av avtal med Slovenien,<sup>153</sup> Ukraina<sup>154</sup> och Ryssland.<sup>155</sup> Intressant är att de människorättsklausuler som fördes in i avtalen med de baltiska staterna och Albanien åtföljdes av en strängare typ, som tillät unilateral suspension av avtalet, av suspensionsklausul än den som kom att användas i Europaavtalen från 1992 och framåt. Under 1994 undertecknades nya avtal med de baltiska staterna. Dessa skulle ersätta handels- och samarbetsavtalen från 1992. I dessa avtal

<sup>145</sup> Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsinki, 1/8/1975.

<sup>146</sup> Charter of Paris for a New Europe, Conference on Security and Co-operation in Europe, Paris 19–21 November 1990.

<sup>147</sup> Europaavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Tjeckien, å andra sidan, EGT L 360, 31/12/1994 s. 2.

<sup>148</sup> Europaavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Slovakien, å andra sidan, EGT L 359, 31/12/1994 s. 2.

<sup>149</sup> Europaavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Rumänien, å andra sidan, EGT L 357, 31/12/1994 s. 2.

<sup>150</sup> Europaavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Bulgarien, å andra sidan, EGT L 358, 31/12/1994 s. 3.

<sup>151</sup> Trade and Commercial and Economic Co-operation Agreement with Estonia, 1992 OJ L 403, s. 1; Trade and Commercial and Economic Co-operation Agreement with Latvia, 1992 OJ L 403, s. 10; Trade and Commercial and Economic Co-operation Agreement with Lithuania, 1992 OJ L 403, s. 19.

<sup>152</sup> Trade and Commercial and Economic Co-operation Agreement with Albania, 1992 OJ L 343, s. 1.

<sup>153</sup> Agreement between the Member States of the European Economic Community and the European Coal and Steel Community of the one part, and the Republic of Slovenia, of the other part. Signerat 5 april 1993. Endast Slovenien, EKSG, Nederländerna och Italien ratificerade avtalet. Ersattes av ett Europaavtal som trädde ikraft 1 februari 1999.

<sup>154</sup> Avtal om partnerskap och samarbete mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Ukraina, EGT L 49, 19/2/1998, s. 3.

<sup>155</sup> Avtal om partnerskap och samarbete som upprättar ett partnerskap mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Ryska federationen, å andra sidan, EGT L 327, 28/11/1997, s. 3.

angavs att de utgjorde ”a decisive step towards the early conclusion of a Europe agreement”. Avtalen saknade också den strängare variant av unilateral suspensionsklausul som de tidigare avtalen innehållt. Förhandlingar om att sluta Europaavtal med de baltiska staterna inleddes under april 1995.

Det fanns ingen förordning motsvarande Förordning 443/92 (ALA-gruppen) för denna grupp stater. Detta skapade en större flexibilitet för Gemenskapen i frågan om val av människorättsklausul och korrelerande suspensionsklausul. Konsekvensen blev att en grupp länder (Polen, Ungern) hade Europaavtal utan människorättsklausul, en grupp hade Europaavtal med människorättsklausul och korrelerande suspensionsklausul (Tjeckien, Slovakien, Rumänien och Bulgarien), en grupp stater hade samarbetsavtal med människorättsklausul och unilateral suspensionsklausul (Estland, Lettland, Litauen och Albanien) och en grupp stater hade samarbetsavtal med den mildare suspensionsklausulen som återfanns i Europaavtalen med exempelvis Bulgarien. En tendens som kanske kan utläsas är att högre grad av samarbete innebär mindre behov av unilateral suspension. Marise Cremona drar denna slutsats i en artikel publicerad 1996:

the possibility of unilateral suspension of the agreement is not compatible with the degree of integration with the EU envisaged in the formation of an association with a view to membership.<sup>156</sup>

Jag är osäker på om det var tillnärmningen mellan de baltiska staterna och Gemenskapen som gjorde att den unilaterala suspensionsklausulen övergavs, eller om tendensen Cremona såg var en följd av ett beslut taget av andra orsaker. I den kommunikation Kommissionen sände till rådet i maj 1995 angavs att ”[t]he ’Baltic’ clause was last used in October 1992, since when the preferred formula has been the ’Bulgarian’ clause”.<sup>157</sup> Detta uttalande tyder på att praxis ändrats över tid snarare än över ämnesområde.

#### 4.1.8.5 *Lomé (IV) och ”the Mid-Term Review” (MTR)*

I september 1993 tog Kommissionen det första initiativet till att förbereda den avtalade omförhandlingen av Lomé (IV). Istället för att som tidigare förhandla fram en ny konvention vart femte år hade Lomé (IV) slutits på tio år, med en omförhandlingsrunda efter fem.<sup>158</sup> EEG-länderna var de som dri-

<sup>156</sup> Cremona (1996), s. 70.

<sup>157</sup> KOM(95) 216, 23/5/1996, s. 4.

<sup>158</sup> Artikel 366 Lomé (IV).

vit en förlängning av löptiden med motiveringen att utvecklingssamarbete behövde kontinuitet för att etablera sig. AVS-länderna ville ogärna ändra rådande system, då de vid varje omförhandling förbättrat villkoren sett ur deras synvinkel. Kompromissen blev en "Mid-Term Review", MTR.

Under de knappt fyra år som passerat sedan konventionen undertecknades i december 1989 hade det hänt mycket inom fältet för mänskliga rättigheter. Rådets resolution från november 1991 påkallade uttryckligen att Gemenskapen i sina utvecklingssamarbetsavtal skulle införa "human rights clauses". Maastrichtfördraget, som signerats 7 februari 1992 och trädde ikraft 1 november 1993, gav Gemenskapen kompetens att sluta externa avtal om utvecklingssamarbete.<sup>159</sup> Sådana avtal måste, enligt artikel 130u p. 2 EUF

bidra till att det allmänna målet att utveckla demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Gemenskapen hade således slagit in på vägen som ledde till införandet av "väsentlig beståndsdel"-klausuler i externa avtal. Rådet antog i februari 1994 Kommissionens förslag till förhandlingsmandat inför MTR. Detta innehöll krav på införandet av en "väsentlig beståndsdel"-klausul tillsammans med en suspensionsklausul.

I relationerna med AVS-staterna gjorde sig behovet av en suspensionsklausul påmint under 1993 då situationen i flera länder (Angola i januari, Togo och Zaire i februari, Nigeria i juni och Haiti i september) föranledde formella uttalanden från Gemenskapen och dess medlemsstater. Trots dessa uttalanden, vidtogs inga åtgärder för att suspendera Lomé-samarbetet med länderna ifråga, förutom med Togo. Samarbetet med Togo avbröts i oktober 1992.<sup>160</sup> Gemenskapens ovilja att suspendera Lomé (IV) tydliggjordes i Haiti-fallet. Efter statskuppen mot Aristide 1991 beslutade Gemenskapen inom ramen för EPS att upprätta ett handelsembargo gentemot Haiti. AVS-ländernas ambassadörer uppmanade alla parter till Lomékonventionen att suspendera all handel med Haiti. Det skulle dock dröja till FN:s säkerhetsråd 1993 antog resolution 841 innan Gemenskapen förverkligade embargot.<sup>161</sup>

När AVS-församlingen debatterade förslaget inför AVS-Rådets kommande omförhandling var den samlade åsikten att det inte längre var särskilt

<sup>159</sup> Artikel 130w EUF.

<sup>160</sup> Se avsnitt 5.3.

<sup>161</sup> Förordning 1608/93, EGT L 155, 1993, s. 2.

kontroversiellt med referenser till mänskliga rättigheter i avtalet. AVS-ländernas två starkaste motargument vid tidigare förhandlingar; att mänskliga rättigheter inte hör hemma i ett avtal av ekonomisk karaktär och att Gemenskapen måste ”sopa framför egen dörr” i Sydafrika-frågan, lades inte fram. Året innan hade regimen i Sydafrika upphävt apartheidlagstiftningen och två månader efter AVS-Rådets sammanträde, den 10 maj 1994, kom Nelson Mandela att svära presidenteden i Sydafrika. Tvärtom uttryckte flera ledare att demokrati och mänskliga rättigheter var nödvändiga ingredienser i utvecklingssamarbete. Det som däremot behövdes i avtalet var klara procedurregler för det fall att ”väsentlig beståndsdel” klausulen skulle återopas för att suspendera eller häva avtalet.<sup>162</sup> Anledningen till att AVS-länderna nu bytt fot i frågan var sannolikt inte en individuell händelse utan ett sammanhang av många omständigheter. En viktig sådan var nog, som Karin Arts poängterat, just det faktum att apartheid avskaffats i Sydafrika, vilket ledde till att många afrikanska länder inte längre kunde hänvisa till Sydafrika utan tvingades ta itu med sina egna problem.<sup>163</sup>

Ämnet mänskliga rättigheter, som vid alla tidigare förhandlingar varit en mycket kontroversiell fråga, visade sig i MTR vara färdigförhandlat redan i december 1994. Knappt ett år senare, den 4 november 1995, signerades den omreviderade fjärde Lomékonventionen på Mauritius.<sup>164</sup> Konventionen trädde ikraft 1 juni 1998, vilket var samma dag som Sydafrikas tillträde till konventionen hade bestämts till genom tilläggsprotokoll 11.<sup>165</sup>

Den reviderade konventionen, Lomé (IV)bis, kom att innehålla en förstärkt artikel 5:

<sup>162</sup> Arts (2000), s. 187.

<sup>163</sup> Arts (2000), s. 189.

<sup>164</sup> Avtal om ändring av fjärde AVS-EG-konventionen undertecknat i Mauritius den 4 november 1995, Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr L 156, 29/05/1998 s. 3. Sverige blev part till Lomé (IV) genom ett tilläggsprotokoll, Protokoll till den fjärde AVS-EG-konventionen till följd av Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen, EGT L 317, 30/12/1995, s. 3.

<sup>165</sup> Information om tidpunkten för ikraftträdandet av avtalet om ändring av fjärde AVS-EG-konventionen, undertecknat i Mauritius den 4 november 1995, EGT L 156, 29/05/1998, s. 107.



Lomé (IV)	Lomé (IV)bis
<p data-bbox="178 238 265 262"><i>Artikel 5</i></p> <p data-bbox="178 285 593 948">1. Samarbetet skall inriktas på utveckling av människan, som är utvecklingens viktigaste aktör och den som främst har nytta av utvecklingen, vilket innebär att alla mänskliga rättigheter skall iakttas och främjas. Samarbetsåtgärder skall därför utformas i ett sådant positivt perspektiv att respekten för mänskliga rättigheter erkänns som en grundläggande faktor i en verklig utveckling och samarbetet ses som ett bidrag till dessa rättigheters främjande. I detta perspektiv är utvecklingspolitik och samarbete nära förbundna med respekt för och åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter. Betydelsen av initiativ som tas av enskilda eller grupper av enskilda skall också erkännas, och sådana initiativ skall uppmuntras så att hela befolkningen blir verkligt delaktig i utvecklingen i enlighet med vad som sägs i artikel 13.</p> <p data-bbox="178 1399 593 1585">2. Parterna betonar därför ånyo sitt djupa engagemang för mänsklig värdighet och mänskliga rättigheter, något som individer och folk med rätta strävar efter. Rättigheterna i fråga är alla mänskliga rättigheter, vilka bildar en odelbar helhet</p>	<p data-bbox="611 238 698 262"><i>Artikel 5</i></p> <p data-bbox="611 285 1025 1361">1. Samarbetet skall inriktas på utveckling av människan, som är utvecklingens viktigaste aktör och den som främst har nytta av utvecklingen, vilket innebär att alla mänskliga rättigheter skall iakttas och främjas. Samarbetsåtgärder skall därför utformas i ett sådant positivt perspektiv att respekten för mänskliga rättigheter erkänns som en grundläggande faktor i en verklig utveckling och samarbetet ses som ett bidrag till dessa rättigheters främjande. I detta perspektiv skall utvecklingspolitik och samarbete vara nära förbundna med respekt för och åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter <b>och med erkännandet och tillämpningen av demokratiska principer, befastandet av rättsäkerheten och en god statsledning</b>. Betydelsen av initiativ som tas av enskilda eller grupper <b>skall erkännas och uppmuntras så att hela befolkningen blir verkligt delaktig i utvecklingen i enlighet med vad som sägs i artikel 13. I detta sammanhang skall en god statsledning vara ett särskilt mål för samarbetet. Respekten för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsäkerhet, som är grunden till förbindelserna mellan AVS-staterna och Gemenskapen och alla konventionens bestämmelser, och som styr parternas inrikespolitik och internationella politik, skall utgöra en grundläggande del av denna konvention.</b></p> <p data-bbox="611 1399 1025 1585">2. Parterna betonar därför ånyo sitt djupa engagemang för mänsklig värdighet och mänskliga rättigheter, något som individer och folk med rätta strävar efter. Rättigheterna i fråga är alla mänskliga rättigheter, vilka bildar en odelbar helhet</p>

och är förbundna med varandra, var och en med sitt berättigande: icke-diskriminerande behandling, grundläggande mänskliga rättigheter, medborgerliga och politiska rättigheter, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Varje enskild skall i sitt eget land eller det land han gästar ha rätt till respekt för sin värdighet och åtnjuta rättsordningens skydd. Samarbetet mellan AVS och EEG skall bidra till att avskaffa hindren för enskilda och folk att verkligen till fullo åtnjuta sina ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, och detta skall åstadkommas genom utveckling, som är väsentlig för deras värdighet, välmåga och självförverkligande. **I detta syfte skall parterna tillsammans eller var för sig inom sitt ansvarsområde sträva efter att undanröja orsakerna till människoovärdig nöd och djupt rotade ekonomiska och sociala orättvisor.**

Parterna bekräftar härmed sina nu gällande åtaganden och skyldigheter enligt internationell rätt att sträva efter att undanröja alla slag av diskriminering beroende på etnisk tillhörighet, härkomst, ras, nationalitet, hudfärg, kön, språk, religion eller annat förhållande. Detta åtagande har särskild tillämpning på varje förhållande i AVS-staterna eller i Gemenskapen som kan vara till men för uppnåendet av denna konventions mål **och på apartheidssystemet, med beaktande av dettas destabiliserande verkningar utåt.**

Gemenskapens medlemsstater (och där så är lämpligt Gemenskapen själv) och AVS-staterna kommer att fortsätta att genom rättsregler eller administrativa åtgärder som de har beslutat eller kommer att besluta om, sörja för att gästarbetare,

och är förbundna med varandra, var och en med sitt berättigande: icke-diskriminerande behandling, grundläggande mänskliga rättigheter, medborgerliga och politiska rättigheter, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Varje enskild skall i sitt eget land eller det land han gästar ha rätt till respekt för sin värdighet och åtnjuta rättsordningens skydd. Samarbetet mellan AVS och **EG** skall bidra till att avskaffa hindren för enskilda och folk att verkligen till fullo åtnjuta sina ekonomiska, sociala, politiska och kulturella rättigheter, och detta skall åstadkommas genom utveckling, som är väsentlig för deras värdighet, välmåga och självförverkligande.

Parterna bekräftar härmed sina nu gällande åtaganden och skyldigheter enligt internationell rätt att sträva efter att undanröja alla slag av diskriminering beroende på etnisk tillhörighet, härkomst, ras, nationalitet, hudfärg, kön, språk, religion eller **varje** annat förhållande. Detta åtagande har särskild tillämpning på varje förhållande i AVS-staterna eller i Gemenskapen som kan vara till men för uppnåendet av denna konventions mål.

Gemenskapens medlemsstater (och **eller** där så är lämpligt, Gemenskapen själv) och AVS-staterna kommer att fortsätta att genom rättsregler eller administrativa åtgärder som de har beslutat eller kommer att besluta om, sörja för att gäst-

<p>studerande och andra utländska medborgare som lagligt uppehåller sig inom deras territorium skyddas från diskriminering på grund av skillnad i ras, religion, kultur eller social ställning, i synnerhet vad gäller bostad, utbildning, hälsovård, andra sociala tjänster och sysselsättning.</p> <p>3. På AVS-staternas begäran kan medel i enlighet med de regler som gäller för samarbete för utvecklingsfinansiering anvisas för främjande av mänskliga rättigheter i AVS-staterna genom särskilda offentliga eller privata planer, beslutade, i synnerhet då det gäller det rättsliga området, i samråd med internationellt erkänd sakkunskap på området. Resurser kan också ges för stöd till att inrätta strukturer som främjar mänskliga rättigheter. Företråde skall ges åt regionala planer.</p>	<p>arbetare, studerande och andra utländska medborgare som lagligt uppehåller sig inom deras territorium skyddas från diskriminering på grund av skillnad i ras, religion, kultur eller social ställning, i synnerhet vad gäller bostad, utbildning, hälsovård, andra sociala tjänster och sysselsättning.</p> <p>3. På AVS-staternas begäran kan medel i enlighet med de regler som gäller för samarbete för utvecklingsfinansiering anvisas för främjande av mänskliga rättigheter i AVS-staterna <b>och för åtgärder som är avsedda att gynna demokratisering, stärkande av rättssäkerheten och en god statsledning. Praktiska åtgärder, både i offentlig och privat regi, för att främja mänskliga rättigheter och demokrati, särskilt på det rättsliga området, får genomföras tillsammans med organisationer som har internationellt erkänd sakkunskap på detta område. För att stödja institutionella och administrativa reformer får dessutom de medel som fastställs i finansprotokollet för detta ändamål användas för att komplettera de åtgärder som vidtas av de berörda AVS-staterna, inom ramen för det vägledande åtgärdsprogrammet, särskilt under förberedelserna och igångsättandet av relevanta projekt och program.”</b></p>
---	---

De två stora förändringarna ligger i utökandet av första punktens omfattning, till att också innehålla en ”väsentlig beståndsdel”-klausul,<sup>166</sup> och framlyftandet av demokrati och rättsstatsprincipens vikt under punkt 3. Dessutom infördes en paragraf med procedurregler i artikel 366a Lomé (IV) bis:

2. Om en av parterna anser att en annan part har underlåtit att fullgöra en skyldighet med avseende på någon av de grundläggande aspekter som avses i artikel 5 skall den, om frågan inte är av särskilt brådskande natur, inbjuda den berörda parten till samråd i syfte att bedöma situationen i detalj och, om nödvändigt, avhjälpa den.

För sådana samråd och i syfte att hitta en lösning

- skall Gemenskapen representeras av den stat som innehar dess ordförandeskap, biträdd av den medlemsstat som dessförinnan innehade ordförandeskapet samt den medlemsstat som står i tur härför, tillsammans med Kommissionen,
- skall AVS-sidan representeras av den AVS-stat som innehar medordförandeskapet, biträdd av den AVS-stat som dessförinnan innehade medordförandeskapet samt den medlemsstat som står i tur härför. Ytterligare två av AVS-ministerrådets ledamöter som väljs av den berörda parten skall också delta i samrådet.

Samrådet skall inledas senast 15 dagar efter inbjudan och som regel inte pågå längre än 30 dagar.

Procedurregeln var efterfrågad av AVS-sidan. Denna punkt hade framhållits redan i AVS-församlingens resolution.<sup>167</sup> Arts betonar att regelns införande var ett tydligt resultat av kohandeln mellan EG och AVS, där EG fick sin ”väsentlig beståndsdel” klausul och AVS fick procedurregler.<sup>168</sup> Jag är inte

<sup>166</sup> ”Respekten för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsäkerhet, som är grunden till förbindelserna mellan AVS-staterna och Gemenskapen och alla konventionens bestämmelser, och som styr parternas inrikespolitik och internationella politik, skall utgöra en grundläggande del av denna konvention.” se avsnitt 1.8.

<sup>167</sup> Simon Horner summerar innehållet i resolutionen och nämner: ”– a statement ‘welcoming the discussions on the possibility of introducing an essential element clause’ in respect of human rights/democracy (this was an addendum succesfully proposed by Romera i Alcazar) but urging careful examination of the implications of such a clause; – clear and transparent provisions and procedures, to be set out in the Convention, to deal with the cases where the Convention might be suspended because the ‘essential element’ clause has been breached”, Horner, S. (1994), s. 8.

<sup>168</sup> ”the unique and entirely new consultation mechanism prescribed in Article 366a, which clearly was a concession to the ACP Group in exchange for the essential element clause.”, Arts (2005), s. 191, med hänvisning till Freedman, J. Review of Lomé IV, *West Africa* no. 4075,

nödvändigtvis så säker på att EG kände sig missnöjda med att behöva tillmötesgå AVS-gruppens krav på procedurregler. Med tanke på att EG under 1994 i andra externa avtal gått ifrån den ”baltiska klausulen” till att använda den ”bulgariska klausulen” kan jag mycket väl tänka mig att även EG var intresserade av procedurregler.<sup>169</sup>

En konsekvens av införandet av artikel 366a Lomé (IV) bis är att den summa som fastställs i artikel 193, som reglerar hur mycket pengar som varje år skulle allokteras till Stabex, också skall omfatta eventuella extra budgetmedel till följd av suspension enligt artikel 366a. Arts kommenterar en intressant aspekt av denna förändring så här:

This is a somewhat odd construction, as issues within the realm of the suspension clause and the Stabex facility have little to no relation. While it is better than not allocating the resources at all, a preferable arrangement would be to re-allocate the resources to purposes of human rights, democracy or governance.<sup>170</sup>

Det som slår mig som mest intressant i sammanhanget är dock att det faktum att artikel 193 utökades signalerar en underförstådd tanke om att artikel 366a aldrig varit avsedd att tillämpas mot Gemenskapen. Visserligen hindrar inte artikel 193 i sig en sådan tillämpning, tvärtom vore artikel 193 sannolikt behjälplig i den situationen, men det faktum att samarbetet saknar förberedande bestämmelser som artikel 193 för den situation att någon eller flera parter till konventionen suspenderar densamma gentemot Gemenskapen, signalerar att detta aldrig ansågs nödvändigt.

## 4.2 Beslutet att samordna användningen av villkorsklausulen

Beslutet att samordna användningen av villkorsklausuler togs av Kommissionen i januari 1993.<sup>171</sup> I ett publicerat brev skriver Kommissionär Hans van den Broek till Rådets dåvarande president, Helveg Petersen, att Kommissionen beslutat sig för att systematiskt införa människorättsklausuler i

---

20–26 November 1995, s. 1796, och Crawford, G, Whither Lomé? The mid-term review and the decline of partnership, paper presented at DSA Conference, University of Reading, 18–20 September 1996, p. 7.

<sup>169</sup> De olika klausulerna presenteras nedan i avsnitt 4.2.1 nedan.

<sup>170</sup> Arts (2000), s. 192.

<sup>171</sup> European Commission, Decision of 26 January 1993, MIN (93) 1137; King (1997), s. 80.

förhandlingsmandaten till alla externa avtal.<sup>172</sup> Några av de avtal som Rådet slöt med tredje land under 1992–1994 tyder på att Kommissionen inlett en sådan praxis, men uppenbarligen kände man av behovet av en samordnad officiell praxis för inkluderandet av människorättsklausuler i externa avtal.

#### **4.2.1 Kommissionens meddelande KOM(95) 216 – Säcken knyts ihop**

Den 23 maj 1995 föreslog Kommissionen för Rådet och Parlamentet att alla utkast till förhandlingsmandat för avtal med tredje land hädanefter skulle innehålla hänvisningar i preambeltexten till mänskliga rättigheter och demokratiska principer såväl som en ”väsentlig beståndsdel” klausul och en ”icke-utförande” klausul.<sup>173</sup>

Kommissionens samordningsinitiativ syftade till att

göra gemenskapens förhållningssätt mera konsekvent och öppet för insyn samtidigt som vederbörlig hänsyn tas till tredje lands känslighet och till principen om icke-diskriminering.<sup>174</sup>

Det är värt att notera att syftena för att införa en samordnad praxis var konsekvens, transparens och icke-diskriminering. Jag kommer nu att beskriva de modellklausuler Kommissionen föreslog i sitt meddelande till Rådet.

<sup>172</sup> Fierro (2003), s. 228. Några frågetecken finns kring det brev Fierro hänvisar till. Dels skriver hon att det sändes i april 1993, men i fotnoten refererar hon det som daterat den 4 november 1993. Dessutom skriver hon att Kommissionen beslutat att införa klausulen i alla förhandlingsmandat, vilka sedan skulle skickas till Rådet. Normalt sett är det Kommissionen som förhandlar för Gemenskapens räkning, efter att Rådet tagit beslut om Kommissionens förhandlingsmandat.

”The Commission considered its decision on the standard form of future treaties to be of an internal nature and took only limited steps to publicise it. It was not published in the Bulletin and was disseminated only by means of a letter from Commissioner Hans van den Broek to the Council, European Parliament and Member States. This lack of publicity proved to be a stumbling block in subsequent negotiations with third countries; as they were unaware that the Commission had settled for a standard wording on the ‘essential element’ clause, some States attempted to negotiate wording they found more acceptable. During the negotiations for a Co-operation Agreement with Vietnam, agreement was reached without difficulty on the economic aspects of the Agreement but the Vietnamese objected to the form of the human rights clause and had to be repeatedly assured that it reflected standard Community policy before they would accept it.” King (1997), s. 82.

<sup>173</sup> KOM(95) 216 slutlig, 23/05/1995.

<sup>174</sup> KOM(95) 216 slutlig, 23/05/1995, s. 1.

#### 4.2.1.1 *Baltiska och Bulgariska klausuler*

De typer av villkorsklausuler som använts fram till 1995 har fått gå under namnen baltiska och bulgariska klausuler. Den baltiska klausulen användes senast i oktober 1992 i avtal slutna med de baltiska staterna, Albanien och Slovenien. Därefter övergick Kommissionen till den mer flexibla bulgariska klausulen, och en sådan klausul användes i avtal med Bulgarien, Rumänien, Ryska federationen, Ukraina, Kirgisistan, Moldavien, Tjeckien, Slovakien, Kazakhstan och Vitryssland. Den stora skillnaden mellan de två typerna av villkorsklausuler ligger i att den bulgariska klausulen tillåter att samråd tillkallas ifall någon av parterna anser att den andra parten brutit mot avtalet.

I annex 1 till KOM(95) 216 publicerades standardklausulen för framtida utkast till avtal mellan gemenskapen och tredje land:

##### 1 Essential element clause

Article X: [General principles or General/Political Dialogue]

”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] inspires the domestic and external policies of the Community and of [third country] and constitute an essential element of this agreement.”

##### 2 Complementary clause

Article Y:

##### (a) explicit suspension or ”Baltic” clause

”The parties reserve the right to suspend this Agreement in whole or in part with immediate effect if a serious breach of its essential provisions occurs”

##### (b) general non-execution or ”Bulgarian” clause

”If either Party considers that the other Party has failed to fulfill 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 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.”

Innebörden av dessa klausuler är att den första (essential element clause) anger att respekt för MR, demokrati och principen om rättstaten utgör grundläggande delar av avtalet och att den andra (complementary clause) ger parterna rätt att vidta åtgärder ifall endera parten anser att motparten inte lever upp till sina åtaganden enligt den första klausulen. I annexet finns även exempel på en generell tolkningsklausul kopplad till icke-utförande klausulen där det anges att ett brott mot de i avtalet specificerade grundläggande delarna är att anse som ett allvarligt brott ("material breach") av avtalet. Kommissionen eftersträvade uttryckligen att samma terminologi skulle användas här som i Wienkonventionen om traktaträtt. En intressant aspekt som Kommissionen inte berör är att Wienkonventionen om traktaträtt är bindande enbart för de stater som ratificerat den, och således inte EG.<sup>175</sup>

Kombinerade ger klausulerna endera part möjlighet att ensidigt suspendera avtalet. Då särskild brådska föreligger ("cases of special urgency") kan part slippa att anlita den samrådsprocedur som beskrivs i icke-utförande klausulen.<sup>176</sup>

I annex 2 till Kommissionens kommunikation anges en sammanfattning av olika åtgärder att vidta som reaktion på brott mot mänskliga rättigheter.

- alteration of the contents of cooperation programmes or the channels used
- reduction of cultural, scientific and technical cooperation programmes
- postponement of a Joint Committee meeting
- suspension of high-level bilateral contacts
- postponement of new projects
- refusal to follow up partner's initiatives
- trade embargoes
- suspension of arms sales, suspension of military cooperation
- suspension of cooperation

Den 29 maj meddelade Rådet sitt stöd till Kommissionens förslag.<sup>177</sup>

<sup>175</sup> Naturligtvis kan man diskutera huruvida de aktuella bestämmelserna utgör internationell sedvanerätt, men Kommissionen tar inte upp frågan, jämför avsnitt 3.1 ovan.

<sup>176</sup> Jämför Wienkonventionen artikel 65.

<sup>177</sup> Rådets beslut 29 maj 1995. Bull. EU 5-1995, p. 1.2.3.



#### 4.2.1.2 Europaparlamentet välkomnar Kommissionens meddelande KOM(95) 216

Vid Europaparlamentets sammanträde den 16 juni 1995 meddelade parlamentets ordförande att han skickat Kommissionens meddelande till tre olika utskott inom parlamentet för att inhämta dessas åsikt. Utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik utsågs till ansvarigt utskott och tillsatte Carlos Carnero González till föredragande den 22 juni 1995. Nästan exakt ett år senare, den 26 juni 1996, avlämnade han sin rapport, efter att bland annat inhämtat yttranden ifrån utskottet för utveckling och samarbete och utskottet för ekonomiska utrikesrelationer.

Rapporten innehöll dessutom ett förslag till en Europaparlamentsresolution. Den 20 september antog Europaparlamentet Carnero Gonzálezs förslag, med två mindre tillägg. Resolutionen välkomnar kraftfullt Kommissionens förslag och Rådets stöd av detsamma. Europaparlamentet ansåg dock att mycket mera kunde göras särskilt åt transparensen i Rådets bedömning vid tillämpningen<sup>178</sup> och Europaparlamentets insyn i processen<sup>179</sup> Generellt sett

<sup>178</sup> Se punkt L i preambeln till resolutionen: "whereas the Community must draw up clear procedures and criteria for the application of the human rights clause, which it must apply without discrimination between states,"; och punkt 3 i den operativa delen av resolutionen: "Proposes that the IGC incorporate in any new Treaty a stipulation that the human rights clause be incorporated in every external agreement, together with provisions setting out the procedure for responding to gross violations of human rights and certain fundamental social rights, possibly in the form of a Protocol to the Treaty,"; Resolution on the Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries (COM(95)0216 – C4 – 0197/95), A4-0212/1996, 20/9/1996.

<sup>179</sup> Se punkt D i preambeln till resolutionen: "whereas parliament should have a clear role in co-determining policy on the application of the human rights clause in the EU's external agreements, in view of its particular commitment to human rights and its role as the institution best able to reflect public concerns in this area,"; punkt 5 i den operativa delen av resolutionen: "Calls for the view of the European Parliament on the human rights situation in a third country to be formally taken into account during the negotiation of an agreement,"; punkt 6: "Considers that the European Parliament should have the power to recommend the application of the human rights clause in relation to a third country,"; punkt 15: "Calls for consultation of the Parliament about the suspension of an accord, and for any proposal for suspension made by the Commission to be forwarded at the same time to the Council and the Parliament,"; och punkt 18: "calls for an obligation on the part of the Council to provide a justification of its position should it decide not to follow a recommendation of the European Parliament, adducing the information it has on observance of human rights and respect for democratic principles,"; Resolution on the Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries (COM(95)0216 – C4 – 0197/95), A4-0212/1996, 20/9/1996.

ville Europaparlamentet ha en mer formaliserad modellklausul än den Kommissionen föreslagit. Dessutom föreslog parlamentet att en övervakningsenhet skulle skapas med uppgift att övervaka att klausulen följdes.

Under den debatt i parlamentet som föregick antagandet av resolutionen framfördes flera åsikter om vad modellklausulens syfte var, och hur detta syfte bäst skulle förverkligas. Föredraganden Carnero González påpekade i sitt anförande hur viktigt det var att klausulen tillämpades på ett konsekvent sätt:

In order for such a policy for promoting human rights and democratic principles to be possible, at least three things are necessary: firstly, it must comply with a certain strategy; secondly, it must apply always and in all cases; and, thirdly, it must be established and promoted by a number of players in collaboration.<sup>180</sup>

Carnero González var också tydlig i att han ville begränsa Rådets inflytande vid tillämpningen av klausulen, för att på så vis minska risken för att andra hänsyn än brott mot mänskliga rättigheter påverkade tillämpningen av klausulen.<sup>181</sup>

Dåvarande vice-presidenten för Kommissionen, Manuel Marín, representerade Kommissionen vid parlamentets debatt. Han angav att Kommissionen delade parlamentets uppfattning i stora drag, men tog särskilt upp en punkt där Kommissionens uppfattning skilde sig från parlamentets:

However, I would like to make one thing clear: the Commission does not agree with Parliament's inclusion of the human rights clause in all the European Union's international agreements. We believe that there is good need for

<sup>180</sup> Carnero González, Carlos, Debates of the European Parliament, Sitting of Friday, 20 september 1996.

<sup>181</sup> "In order to promote democracy and human rights the Union must firmly, simultaneously and carefully make use of the instrument which agreements with third countries represent. Obviously, the goal here would have to comprise the elimination of dual standards and exceptions dependent on the economic significance of the Union's contribution. For this to happen, policy systematization is fundamental and should be based on the following: as clear as possible a definition of what is meant by democratic principles and human rights which, as far as I am concerned, must be based on the notions of universality, indivisibility and interdependence;; promotion and defence of democracy and human rights conducted both through positive measures and through the implementation of the sanction, and, in the decision-making process, maximum limitation of the Council's discretion when applying what we might generally term the 'democratic clause', since success now also lies in actions in this sphere fitting into the framework of a genuine common foreign and security policy involving all players in our society.", Carnero González, Carlos, Debates of the European Parliament, Sitting of Friday, 20 september 1996.

it in economic cooperation agreements, financial cooperation agreements and development cooperation agreements. Let me explain: we set up international agreements in the maritime sector, for example. Where is the sense in including the human rights clause in an agreement on the maritime sector?<sup>182</sup>

Maríns uttalande visar att det sannolikt finns fler punkter där Kommissionen inte delar den syn på klausulen som Carnero González föredragit, och Parlamentet ställt sig bakom i form av en resolution. När Marín ifrågasätter nyttan med en MR-klausul i ett maritimt avtal förstår man att Kommissionen inte är beredd att betala det pris, i form av minskad politisk flexibilitet, ett konsekvent införande av klausulen i alla externa avtal, exempelvis i form av att en sådan skyldighet fördragsfästs, skulle innebära.

Medan Europaparlamentet fokuserat på att institutionalisera villkorsklausulen och göra användandet mera formaliserat arbetade Kommissionen i en något annorlunda riktning. Den 22 november 1995 skickades Kommissionens meddelande KOM(95) 567 till Rådet och Europaparlamentet.<sup>183</sup> Meddelandet hade titeln ”Den Europeiska Unionen och den externa dimensionen av mänskliga rättigheter: Från Rom till Maastricht och framöver.” Kommissionen tog där fasta på de målsättningar för Unionens utrikespolitik<sup>184</sup> och Unionens utvecklingsamarbete<sup>185</sup> som infördes i EU-fördraget<sup>186</sup> och upprättade en strategi för hur dessa skulle förverkligas. Ett avsnitt i det omfattande meddelandet handlar om de instrument som finns tillgängliga:

To carry out these activities, the European Community has a wide range of instruments at its disposal, including contractual relations with non-member countries and involving its own financial resources.<sup>187</sup>

<sup>182</sup> Marín, Manuel, Debates of the European Parliament, Sitting of Friday, 20 september 1996.

<sup>183</sup> KOM(95) 567 slutlig, 22/11/1995.

<sup>184</sup> ”Unionen skall fastsälla och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken och som skall ha som mål att – [...] – utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.”, artikel J 1 1p EUF (nuvarande numrerad artikel 11 EUF).

<sup>185</sup> ”Gemenskapens politik på detta område skall bidra till det allmänna målet att utveckla demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.”, artikel 130u EGF (nuvarande numrerad artikel 177 p. 2. EGF).

<sup>186</sup> Fördraget om Europeiska unionen, signerat 7 februari 1992, EGT C 191 av den 29 juli 1992. Maastrichtfördraget trädde ikraft 1 november 1993.

<sup>187</sup> KOM(95) 567 slutlig, p. 60. Se även punkterna 61–71.

Om man läser kommentaren ovan i ljuset av de målsättningar Kommissionen tidigare angivit att instrumenten skall realisera inser man snart att Kommissionen tillåtit sig en relativt fri tolkning av principen om tilldelade kompetenser. Målsättningarna i artiklarna 11 EUF (tidigare J 1 1p) och 177 EGF (tidigare 130u EGF) syftar till GUSP-åtgärder och utvecklingssamarbetsåtgärder. Målsättningen ovan antyder att det är EG som skall uppfylla målsättningarna, vilket formellt sett utesluter GUSP-åtgärder. Kvar står utvecklingssamarbete, men det är tämligen uppenbart, med hänsyn såväl till KOM(95) 567 som till KOM(95)216, att Kommissionen inte tänkt sig att EG skall förverkliga målsättningen enbart genom utnyttjande av denna kompetens.

Oavsett orsaken till denna inkonsekvens i formuleringen, och oavsett dess praktiska betydelse, bär sannolikt Kommissionen härigenom en stor del av skulden till debatten om Gemenskapens kompetens att införa villkorsklau-suler i externa avtal.

### 4.3 Villkorsklausulen i EG:s och EU:s medlemsstaters avtal med AVS-länderna mellan 1995 – 2006

#### 4.3.1 Ramförfarande för genomförande av artikel 366a i fjärde Lomékonventionen

Den 25 februari 1996, knappt tre månader efter att den reviderade Lomékonventionen undertecknats i Mauritius, föreslog Kommissionen ett ramförfarande för hur artikel 366a i den reviderade Lomékonventionen skulle tillämpas. Anledningen till att ett sådant förslag kom så pass kort inpå undertecknandet var att artikel 366a var en av de bestämmelser som enligt AVS-rådets beslut av den 20 december 1995 skulle tillämpas interimistiskt från och med den 1 januari 1996. Således krävdes interna regler för hur beslut skulle tas då det var aktuellt att kalla annan stat till samråd enligt artikel 366a.

Kommissionens förslag innebar en förändring av den rådande beslutsordningen, vilken föreskrev enhällighet då Gemenskapen fattade beslut i konventionsärenden,<sup>188</sup> till kvalificerad majoritet då artikel 366a i den reviderade Lomékonventionen skulle tillämpas.<sup>189</sup>

<sup>188</sup> Inbördes överenskommelse om de åtgärder och förfaranden som krävs för genomförande av den fjärde AVS-EEG-konventionen, (91/402/EEG), EGT L 229, 17/8/1991, s. 301.

<sup>189</sup> Förslag till rådets beslut om ett ramförfarande för genomförande av artikel 366a i fjärde Lomékonventionen, KOM(96) 69 slutlig 25/2/1996.

Kommissionens meddelande var kontroversiellt, eftersom kompetensen inom utvecklingssamarbete är delad mellan medlemsstaterna och Gemenskapen. Det skall dock understrykas att Kommissionens förslag endast gällde tillämpningsförfarandet för artikel 366a, inte alla ärenden under konventionen.

Likväl innebar Kommissionens förslag att Rådet hamnade i ett dödläge. De två avgörande frågorna rörde beslutsproceduren och Europaparlamentets inflytande över densamma.<sup>190</sup> Frågan ifall beslut att tillämpa artikel 366a skulle tas med enhällighet eller kvalificerad majoritet delade Rådet i två läger. Den andra frågan, graden av inflytande för Europaparlamentet, skapade en klyfta mellan Rådet och parlamentet.

Den 29 januari 1997 begärde Rådet, i enlighet med artikel 238 EG (nuvarande 310), Europaparlamentets samtycke till Kommissionens förslag till ramverk för beslut enligt artikel 366a Lomé (IV)bis. Europaparlamentets Magda Aelvoet hade förberett sitt utskottsbetänkande sedan 30 maj 1996, och avlämnade sin rapport den 21 maj 1997. I sin rapport föreslog hon klart utökat inflytande för Europaparlamentet, både avseende initiativrätten att kalla till samråd samt beslutet att vidta ”lämpliga åtgärder”. Dessutom föreslog hon att en artikel om återupptagande av tidigare suspenderat samarbete skulle införas.<sup>191</sup>

Aelvoet är kritisk mot hur EU:s politik för att sprida mänskliga rättigheter förts:

In the absence of objective criteria and a coherent and transparent policy, it has to be said that the EU's policy in this field is guided by strategic interests and is frequently tainted by double standards. This runs counter to the very principle that human rights are universal.<sup>192</sup>

Hon talar vidare om tydlig diskriminering mellan AVS-länder och icke-AVS-länder samt mellan olika AVS-länder och argumenterar för att begreppen mänskliga rättigheter och demokrati dels måste definieras, dels måste kompletteras med kriterier för bedömning. Med utgångspunkt i en rad konventioner, till vilka de flesta AVS-länderna är parter, menar Aelvoet att Gemenskapen kan skapa objektiva bedömningskriterier för att avgöra om stater bryter mot mänskliga rättigheter:

<sup>190</sup> Jämför Arts (2000) s. 235f.

<sup>191</sup> Interim report on the proposal for a Council Decision on a framework procedure for implementing Article 366a of the Fourth Lomé Convention, A4-0175/97, 21/5/1997.

<sup>192</sup> Interim report on the proposal for a Council Decision on a framework procedure for implementing Article 366a of the Fourth Lomé Convention, A4-0175/97, 21/5/1997, s. 9.

Using these instruments as a basis, your rapporteur believes it is perfectly possible to establish objective criteria to assess whether human rights, democratic principles and the rule of law are being respected or breached.<sup>193</sup>

Det skulle dock visa sig att Rådet var ovilligt att vika från sin linje. Det enda resultat parlamentets arbete fick, var att beslutet att anta ett ramförfarande för genomförandet av artikel 366a Lomé (IV)bis tog avsevärt mycket längre tid än det kunde gjort.<sup>194</sup>

Till slut fattade dock Rådet beslut om ett förfarande. Den 11 mars 1999 beslutade Rådet att initiativrätten till att kalla till samråd skulle ligga hos Kommissionen och medlemsstaterna. Beslut enligt artikel 366a Lomé (IV)bis skulle fattas med kvalificerad majoritet, förutom de fall där tillämpningen av konventionen skulle upphävas helt. Dessa fall krävde enhällighet.<sup>195</sup> Konsekvensen var att parlamentet blev utan formellt inflytande trots de långtgående krav parlamentet framställde i sin resolution efter Aelvoets rapport.<sup>196</sup>

#### **4.3.2 Omförhandling av den reviderade Lomékonventionen**

18 månader innan Lomé (IV)bis löpte ut, det vill säga innan utgången av september 1998, skulle omförhandlingar inledas i enlighet med artikel 366 (3) Lomé (IV)bis. Som förberedelse till dessa förhandlingar översände Kommissionen den 26 november 1996 en så kallad ”grönbok” där förutsättningarna för omförhandlingarna grundlades.<sup>197</sup> I Grönboken tog Kommissionen upp flera teman. Det första kapitlet handlade om hur globala förändringar påverkat AVS-EG-samarbetet. Det andra kapitlet gav en bild av de erfarenheter som samlats under AVS-EG-samarbetet. I kapitel tre utredde Kommissionen

<sup>193</sup> Interim report on the proposal for a Council Decision on a framework procedure for implementing Article 366a of the Fourth Lomé Convention, A4-0175/97, 21/5/1997, s. 11.

<sup>194</sup> Arts kommenterar: ”The delays in putting into operation Article 366a, to a large extent due to EU disagreement on voting procedures, were rather unfortunate and could have been avoided. The EU and its member states would have come out looking much more genuine and serious about the matter had they immediately begun to use the consultation mechanism as provided for in the transitional regime, especially since they would still be free to take unilateral measures in case the consultations had no concrete results.” Arts (2000) s. 238.

<sup>195</sup> Rådets beslut av den 11 mars 1999 om förfarandet för att genomföra artikel 366a i den fjärde AVS-EG-konventionen (1999/214/EG), EGT L 75, 20/3/1999, s. 32.

<sup>196</sup> Arts berättar att kommissionen under den sista debatten i parlamentet i frågan, lovat att hålla parlamentet underrättat om arbetet med artikel 366a. ”This de facto commitment on the part of the Commission gave at least some guarantee of timely EP involvement.” Arts (2000) s. 237.

<sup>197</sup> Kommissionens Grönbok om förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet – Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap, KOM(96) 570 slutlig, 20/11/1996.

vilka faktorer som var framträdande i den socio-ekonomiska förändringsprocessen i AVS-länderna, och hur EG borde förhålla sig till dessa. Därefter drog Kommissionen upp riktlinjer för ett nytt partnerskap i kapitel fyra, och avslutningsvis, i kapitel fem av Grönboken, redovisades olika valmöjligheter för en ny samarbetspolitik mellan EG och AVS-länderna.

På det institutionella planet menade Kommissionen att en av de viktigaste faktorerna för att öka AVS-ländernas välstånd låg i att rättsstatsprinciper måste introduceras och förstärkas i mottagarländerna. Utgångspunkten var att förändringen måste komma underifrån, men att den kunde hjälpas av EU-stöd. I detta sammanhang poängterade Kommissionen att arbetet med att sprida mänskliga rättigheter var en huvuduppgift för EU. Detta påstående förstärktes av att villkorsklausulen presenterades som ett instrument för att återuppväcka samarbetet med AVS-staterna, ett instrument i det nya utökade politiska samarbete man önskade för framtiden.

En annan viktig fråga, som lyftes av före detta chefen för Generaldirektoratet för Utveckling vid Kommissionen, Dieter Frisch, var frågan om den Europeiska utvecklingsfondens internalisering. Frisch menade att:

The Maastricht mistake, namely the decision to continue to manage the European Development Fund (EDF) outside the budget, must be rectified at the first opportunity, at the Intergovernmental Conference in 1996/1997.<sup>198</sup>

Kommissionen undvek intressant nog den frågan i Grönboken, vilket Europaparlamentet, såväl som Ekonomiska och sociala kommittén, noterade i sina resolutioner om Kommissionens Grönbok.<sup>199</sup> Såväl parlamentet som Ekonomiska och sociala kommittén uttalar starkt stöd för att Europeiska utvecklingsfonden bör införas i Gemenskapens budget.

Strax därefter, 29 oktober 1997, antog Kommissionen ett dokument där riktlinjerna för förhandlingar om nya samarbetsavtal med länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet drogs upp.<sup>200</sup> Det omfattande dokumentet presenterades av Kommissionen som en naturlig följd av den allmänna debatt som hölls efter Grönboken, i ljuset av Europaparlamentets och Eko-

<sup>198</sup> Frisch (1996), s. 13.

<sup>199</sup> Resolution om Kommissionens Grönbok om förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet – Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap, A4-0274/97, EGT C 325, 27/10/1997, s. 28; Yttrande från Ekonomiska och Sociala kommittén om ”Grönbok om förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet – Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap”, EGT C 296, 29/9/1997, s. 65.

<sup>200</sup> KOM(97) 537 slutlig, 29/10/1997.

nomiska och sociala kommitténs resolutioner.<sup>201</sup> Förslaget fick sedermera starkt stöd av Europaparlamentet i dess resolution antagen den 1 april 1998, där parlamentet passade på att föreslå att villkorsklausulen, som instrument, skulle omarbetas:

19. understryker att man föreslagit att kontrakt förbundna med en mängd villkor om att de berörda länderna respekterar demokratiska principer och mänskliga rättigheter skulle utgå; anser att samarbetet mellan AVS-länderna och EU bör utspela sig på villkor av ett nytt slag, som präglas av en politisk dimensionen, i synnerhet respekten för principerna om demokrati och mänskliga rättigheter och som grundar sig på en långtgående utvärdering av regeringarnas strävanden till förmån för hållbar utveckling på lång sikt genom gott styrelseskick och respekt för de mänskliga rättigheterna.<sup>202</sup>

Parlamentet lyfter här fram vikten av långtgående utvärdering, i kontrast till villkorsklausulernas kontraktuella ansats. Som vi vet kom parlamentets åsikt i frågan inte att beaktas fullt ut, men den är väl värd att uppmärksamma och återkomma till.

Den 28 januari 1998 meddelade Kommissionen Rådet sitt förslag till förhandlingsmandat.<sup>203</sup> Nästan exakt fem månader senare, den 29 juni, antog Rådet Kommissionens förhandlingsdirektiv. AVS-staterna antog sitt gemensamma förhandlingsdirektiv något senare än EU, men likväl i tid för att inleda förhandlingarna som planerat i september 1998.

De två förhandlingsdirektiven hade mycket gemensamt.<sup>204</sup> Båda ville skapa ett förstärkt samarbete genom en fördjupad politisk dialog. Båda parter erkände behovet av att skilja mellan olika AVS-stater, eftersom spektrumet över skillnader bland de dryga 70 staterna var så stort. Avseende villkorsklausulerna var det i första hand två frågor som framträdde som viktiga. Den första av dessa rörde EU:s förslag att inkludera begreppet ”god förvaltning

<sup>201</sup> ”Detta dokument innehåller, med beaktande av denna debatt, förslag till allmänna politiska riktlinjer för de framtida förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna. Dokumentet kommer att följas av ett förslag till förhandlingsmandat som återspeglar dessa riktlinjer, eventuellt anpassade med hänsyn till ståndpunkter som uttrycks i rådet, i Europaparlamentet eller i andra institutioner vad gäller riktlinjerna för förhandlingarna.” KOM(97) 537, 29/10/1997, s. 7.

<sup>202</sup> Resolution om kommissionens meddelande om riktlinjer inför förhandlingarna om nya samarbetsavtal med länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS) (KOM(97) 537), A4-0085/98, EGT C 138, 4/5/1998, s. 108, p. 19.

<sup>203</sup> Utkast till partnerskapsavtal för utveckling med AVS-länderna, Bull-EU 1/2-1998, p. 1.4.146.

<sup>204</sup> Comparing the ACP and EU negotiating mandates, The Courier 173, january-february 1999, s. 72.



av offentlig verksamhet”<sup>205</sup> bland de ”väsentliga beståndsdelarna” i artikel 5 Lomé (IV)bis, vilket AVS-sidan motsatte sig, framförallt på grund av att nivåerna i de olika AVS-staterna avseende demokratisk utveckling och styrelsekick varierade så pass mycket. Den andra frågan handlade om att AVS-sidan efterlyste klarare kriterier för hur artiklarna 5 och 366a skulle tillämpas framgent. Man motsatte sig EU:s faktiska unilaterala tolkningsföreträdare avseende brott mot de ”väsentliga beståndsdelarna” av samarbetet.

Den 8–9 februari hölls den första ministerkonferensen för förhandlingarna om det nya avtalet i Dakar. En viktig punkt under sammanträdet var bildandet av

[d]en centrala gruppen för ”viktiga inslag”, med ansvar för tillvägagångssätt, innehåll och definitioner samt formerna för samråd i fråga om klausulen om underlåtenhet att fullgöra avtalet.<sup>206</sup>

Det var tidigt tydligt att villkorsklausulen var en stor och viktig fråga för ministerkonferensen. Som ett inlägg i debatten, kanske som ett svar på den kritik som uttalats mot vad AVS-staterna anförde var en ensidig definition av de värden som var kopplade till villkorsklausulen, publicerade Kommissionen den 12 mars 1998 ett meddelande till Rådet och Europaparlamentet betitlat ”Demokratisering, rättsstat, respekt för de mänskliga rättigheterna och god förvaltning av offentlig verksamhet. Utmaningar för partnerskapet mellan Europeiska unionen och AVS-länderna.”<sup>207</sup> Syftet med meddelandet var:

– Att klargöra för AVS-parterna hur Europeiska gemenskapen tolkar bestämmelserna om mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstaten och god förvaltning av offentlig verksamhet i artiklarna 5, 224m och 366a i den fjärde reviderade Lomékonventionen.

– Att bidra till att främja debatten i AVS-länderna så att de beaktar de väsentliga delarna av Lomékonventionen när de fattar sina politiska och sociala beslut.

– Att förbereda och underlätta diskussionerna först i rådet och därefter med AVS-länderna, om de framtida förbindelserna mellan AVS-länderna och EG.<sup>208</sup>

<sup>205</sup> Detta är den översättning av uttrycket ”good governance” som Gemenskapen använde vid tillfället.

<sup>206</sup> Bull EU 1/2-1999, p. 1.4.144.

<sup>207</sup> KOM(1998) 146 slutlig, 12/3/1998.

<sup>208</sup> KOM(1998) 146 slutlig, 12/3/1998, p. 2.

I meddelandet lämnar Kommissionen sin syn på hur värdena i artikel 5 i Lomé (IV)bis skall förstås.<sup>209</sup> Detta är sannolikt den mest omfattande officiella dokumentation som finns angående den konkreta frågan hur Kommissionen tolkar artikel 5 Lomé IVbis.

Kommissionen ger sin syn på tillämpningen av underlåtenhetsklausulen.

Tillämpningen av dessa bestämmelser förutsätter att det är möjligt att bedöma om ett land underlåtit att fullgöra en skyldighet avseende respekten för de mänskliga rättigheterna eller demokratins och rättsstatens principer. *Beslutet att inleda samråd med ett land sker genom en politisk bedömning i varje enskilt fall som bör ske på grundval av en grundlig analys av situationen i landet.*<sup>210</sup>

En *politisk* bedömning som *bör* ske på grundval av en grundlig analys av *situationen i landet*. Ur traktatsrättslig synvinkel kunde man förväntat sig något i stil med ”en rättslig bedömning i varje enskilt fall av händelserna i ljuset av internationellrättsliga förpliktelser avseende mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten”, men Kommissionen väljer att formulera det annorlunda. Den grundliga analys som enligt Kommissionen bör ligga till grund för beslutet att inleda samråd beskrivs också i meddelandet.

Utöver de resolutioner och rapporter som avses i punkt III (i) bör de rapporter som utarbetas av cheferna för medlemsstaternas och kommissionens delegationer beaktas i denna analys. Analysen bör grundas på ett visst antal aspekter som gör det möjligt att följa utvecklingen i landet i fråga om mänskliga rättigheter, rättsstaten och demokratiseringsprocessen i syfte att bättre kunna bedöma om utvecklingen har försämrats eller om en eller flera grundsatser har åsidosatts. En sådan bedömning är viktig i samband med samråd mellan parterna som sker ”i syfte att bedöma situationen i detalj och, om nödvändigt, avhjälpa den”.<sup>211</sup>

Kommissionen redogör också för sin syn på en annan flitigt diskuterad aspekt av bestämmelsen i artikel 366a Lomé (IV)bis; frågan om upphävande av åtgärder som beslutats enligt artikeln. På den punkten skriver Kommissionen:

I artikel 366a anges även att en åtgärd skall ”upphävas så snart skälen till att den vidtogs inte längre är för handen”. För en korrekt tolkning och tillämp-

<sup>209</sup> KOM(1998) 146 slutlig, 12/3/1998, s. 5–11.

<sup>210</sup> KOM(1998) 146 slutlig, 12/3/1998, s. 19 (min kursivering).

<sup>211</sup> KOM(1998) 146 slutlig, 12/3/1998, s. 19f. De resolutioner och rapporter som åsyftas i första meningen är det förväntade resultatet av användandet av den referensram som föreslås upprättas, vilken beskrivs nedan.

ning av denna bestämmelse, både vad gäller artikeln som helhet och vidtagande respektive upphävande av negativa åtgärder, bör hänsyn tas till de allmänna omständigheterna i landet och vilket slags överträdelse det är fråga om. *Det krävs även en närmare analys av minimivillkoren för att ingripa mot konstaterade överträdelser.*<sup>212</sup>

Meddelandet poängterar vidare, i del III, vikten av att parterna upprätthåller en dialog om mänskliga rättigheter, demokratiska principer, rättsstatens principer och god förvaltning av offentlig verksamhet. Som ett stöd för att dialogen leder till att målen förverkligas föreslår Kommissionen i meddelandet att en referensram för analysen av hur varje utvecklingslands demokratiseringsprocess fortlöper skall upprättas.

Europaparlamentet kom senare, i en resolution utfärdad den 15 januari, det vill säga två veckor innan den fjärde och sista ministerkonferensen hölls, att ge sitt stöd åt Kommissionens definitioner av begreppen mänskliga rättigheter, demokrati och principen om rättstaten enligt KOM(1998) 146.<sup>213</sup>

Under den andra ministerkonferensen i Bryssel 29–30 juli träffades företrädarna för att utvärdera de samtal som ägt rum sedan den första konferensen. I rapporten från mötet meddelas att:

[d]et återstår ännu frågor att lösa mellan AVS och Europeiska unionen, främst vad gäller god förvaltning av offentliga angelägenheter, som utgör ett grundläggande element i det framtida avtalet<sup>214</sup>

Rapporteringen är intressant eftersom den verkar slå fast att ”god förvaltning av offentlig verksamhet” accepterats som en del i artikel 5. Detta trots att avtalet ännu inte färdigställts. I rapporten från den tredje konferensen, som hölls i Bryssel den 7–8 december 1999, ser vi åter att frågan diskuterats, men nu verkar den inte längre vara en del av avtalet:

<sup>212</sup> KOM(1998) 146 slutlig, 12/3/1998, p. 5. Märk min kursivering – den närmare analys Kommissionen efterlyser är ett av denna avhandlings huvudsyften.

<sup>213</sup> Resolution om meddelandet från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Demokratisering, rättsstat, respekt för de mänskliga rättigheterna och god förvaltning av offentlig verksamhet Utmaningar för partnerskapet mellan Europeiska unionen och AVS-länderna, 15/1/1999, A4-0411/98, EGT C 104, 14/4/1999, s. 185. I resolutionen uttryckte parlamentet också att det ansåg att ”god förvaltning av offentlig verksamhet” borde ingå som en ”grundläggande del” i det kommande partnerskapsavtalet (p. 4 i resolutionen), samt att förhandlingarna om den nya konventionen borde utnyttjas till att komma fram till en gemensam förståelse av begrepp och mål (p. 6 i resolutionen). Det sistnämnda tyder på att AVS-sidan inte svarat på Kommissionens definitioner i KOM(1998) 146, vilket också är min uppfattning.

<sup>214</sup> Bull EU 7/8-1999, p. 1.4.153.

Parterna lyckades främst närma och förstärka sina ståndpunkter angående vissa centrala delområden i avtalet. Främst diskuterades frågan om god förvaltning av offentlig verksamhet skall ingå som en väsentlig del i det kommande avtalet tillsammans med en klausul om underlåtenhet att genomföra avtalet.<sup>215</sup>

Under den fjärde och sista ministerkonferensen, i Bryssel 2–3 februari, löste man de sista frågorna. Dessa rörde migrationsfrågan mellan AVS-länderna och EU, storleken på den nionde Europeiska utvecklingsfonden, samt övergången mot mer reciproka handelsformer för att bättre tillgodose WTO-avtalets förbud mot ensidiga handelsförmåner.<sup>216</sup>

Ända in på sluttampen fördes diskussioner om huruvida ”god förvaltning av offentlig verksamhet” skulle inkluderas som en ”väsentlig beståndsdel” av avtalet eller inte. Med hänsyn tagen till just argumentet om de stora skillnaderna mellan olika AVS-stater beslutades att ”god förvaltning av offentlig verksamhet” skulle utgöra en *fundamental* beståndsdel, således inte en väsentlig beståndsdel:

The EU had wanted good governance to be one of the essential elements of the new Convention, on the same level as respect for human rights, democratic principles and the rule of law, whose violation could lead to the possibility of suspension of aid.

But in the face of ACP divergence, ”good governance” will be considered as a fundamental element in the new Convention, which, contrary to an ”essential element”, does not constitute grounds for suspension of cooperation.<sup>217</sup>

Den 23 maj 2000 föreslog Kommissionen för Rådet att besluta att underteckna det nya partnerskapsavtalet.<sup>218</sup> Den 28 februari hade Ambassadörskommittén för AVS-EG beslutat att provisoriskt fortsätta med att tillämpa huvuddelen av den reviderade Lomékonventionen även då denna löpt ut den första mars.<sup>219</sup>

Det nya avtalet hade bantats åtskilligt. Av Lomé (IV)bis 369 artiklar återstod i den nya upplagan 100. Vissa av dessa skulle börja tillämpas i enlighet med Ambassadörskommitténs beslut 28 februari. Tanken var att det nya avtalet skulle undertecknas i Suva, på Fiji, den 8 juni.

<sup>215</sup> Bull EU 12-1999, p. 1.4.121.

<sup>216</sup> Bull EU 1/2-2000, p. 1.6.138.

<sup>217</sup> Morrissey, D. Post-Lomé – new partnership agreed, *The Courier* 179, februari 2000, s. 5.

<sup>218</sup> KOM(2000) 324 slutlig, 23/5/2000.

<sup>219</sup> Beslut 1/2000 av Ambassadörskommittén för AVS-EG av den 28 februari 2000, EGT L 56, 1/3/2000, s. 47.

Alldeles innan ceremonien skulle äga rum utbröt politiska oroligheter på Fiji, och med två veckors varsel arrangerades signeringsceremonien den 23 juni 2000 i Cotonou, huvudstad i Benin, istället. Erfarenheterna från tidigare partnerskapsavtal visade att ratificeringsprocessen tog mellan 18 och 24 månader.<sup>220</sup> På förslag av Kommissionen beslutade Rådet att inför AVS-rådets möte föreslå att det nya avtalet, Cotonouavtalet, skulle tillämpas provisoriskt från och med 2 augusti 2000, dock längst till och med 1 juni 2002, med undantag av de bestämmelser som rör frigörande av medel ur den nionde Europeiska utvecklingsfonden. Dessa medel kunde inte tas i anspråk för rån finansprotokollet som hör till Cotonouavtalet trätt ikraft i samband med att ratificeringsprocessen fullgjorts. Fram till dess beslutades att samarbetet skulle finansieras med överblivna medel från tidigare utvecklingsfonder.<sup>221</sup>

### 4.3.3 Cotonouavtalet

De stora innehållsmässiga förändringarna av samarbetet under Cotonouavtalet jämfört med under Lomékonventionen kan sammanfattas i fyra punkter:

- Fördjupat politiskt samarbete mellan EU, EU:s medlemsstater och AVS-länderna genom förenklade former för dialog.

<sup>220</sup> KOM(2000) 454 slutlig, 17/7/2000, s. 2.

<sup>221</sup> Beslut 1/2000 av ministerrådet för AVS-EG av den 27 juli 2000, EGT L 195, 1/8/2000, s. 46. Beslutet ändrades den 31 maj 2002 av AVS-EG Ministerrådet till att löpa fram till dess att Cotonouavtalet trätt ikraft, Beslut 1/2002 av AVS-EG Ministerrådet av den 31 maj 2002 om förlängning av beslut 1/2000 om övergångsbestämmelser, EGT L 150, 8/6/2002, s. 55.

Den provisoriska finansieringen reglerades genom Beslut (2000/770/EG) av företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet, av den 3 oktober 2000, om provisorisk tillämpning av det interna avtalet mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till partnerskapsavtalet mellan staterna i Afrika, Västindien och Stillehavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou (Benin) den 23 juni 2000, och om tilldelning av ekonomiskt stöd till de utomeuropeiska länder och territorier på vilka den fjärde delen av EG-fördraget är tillämplig, EGT L 317, 15/12/2000, s. 354.

Som en följd av beslutet om provisorisk tillämpning av merparten av Cotonouavtalets bestämmelser beslutade Rådet den 18 september att även Rådets interna avtal, som reglerar förfarandet för samordningen av EG:s gemensamma ståndpunkter inför möten i Ministerrådet för AVS-EG. Se närmare Beslut (2000/771/EG) av företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet av den 18 september 2000 om provisorisk tillämpning av det interna avtalet mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet, om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet AVS-EG, EGT L 317, 15/12/2000, s. 375.

- Det civila samhällets ökade inflytande inom ramen för avtalet i form av privata subjekt, frivilligorganisationer med mera.
- Fattigdomsbekämpningen intar en central position i utvecklingsarbetet.
- Förbättrade handelsrelationer, där förmånliga tullavtal ersätts av mera marknadsmässiga samarbetsavtal.

Vid sidan av de innehållsmässiga förändringarna tillkommer förenkligen av avtalet i sig, omorganisation av samarbetsinstitutionerna samt att avtalet slutits på 20 år jämfört med 10 år för föregående avtal.

#### 4.3.3.1 Artikel 8 Cotonou – Om politisk dialog

Det fördjupade politiska samarbetet befastes i en egen artikel i Cotonou-avtalet benämnd Politisk dialog. Det är värt att notera att artikeln uttryckligen stipulerar att den politiska dialogen skall:

syfta till att förhindra att det uppstår situationer där någon av parterna kan anse det nödvändigt att tillgripa underlåtenhetsklausulen.<sup>222</sup>

Vidare bestäms genom artikel 8 Cotonou att den politiska dialogen

skall omfatta en regelbunden bedömning av utvecklingen vad gäller respekten för de mänskliga rättigheterna, demokratiska principer och rättsstatsprincipen samt sunt styrelseskick.<sup>223</sup>

#### 4.3.3.2 Villkorsklausulens utveckling från Lomé (IV) bis till Cotonou

Avseende villkorsklausulens och suspensionsmekanismens utveckling stod som tidigare nämnts förhandlingarna och vägde på frågan om inkluderandet av ”god förvaltning av offentlig verksamhet”. Slutligen kom parterna överens om att inte ta med begreppet i artikel 9.2 Cotonou som en av avtalets *grundsatser* (man talar således ej längre om ”grundläggande del” i avtalstexten) utan det inkluderades i artikel 9.3 Cotonou som ett *grundelement* för avtalet, likväl under beteckningen ”principen för ett sunt styrelseskick”.

Vid en jämförelse av de bägge avtalens värdebaser, artiklarna 5 Lomé (IV) bis och 9 Cotonou, ser vi att de genomgått en del förändringar. De är ungefär lika omfattande rent textmässigt men innehållsmässigt har vissa förändringar gjorts. De tre största förändringarna återfinns i artiklarna 9.1, 1 st., 9.3, 2 st. och 9.4 Cotonou.

<sup>222</sup> Artikel 8.2 Cotonou, EGT L 317, 15/12/2000, s. 3.

<sup>223</sup> Artikel 8.4 Cotonou, EGT L 317, 15/12/2000, s. 3.

Den första av dessa förändringarna handlar om att begreppet ”hållbar utveckling” lyfts in i avtalet och ersatt Lomékonventionens ”utveckling av människan”. Dessutom anger Cotonouavtalet att:

Respekt för de mänskliga rättigheterna, inbegripet respekt för grundläggande sociala rättigheter, demokrati grundad på rättsstatsprincipen och en öppen och ansvarsfull förvaltning av offentliga angelägenheter är en *oskiljbar del* av hållbar utveckling.<sup>224</sup>

Lomékonventionen erkände samma värden status som ”en grundläggande faktor i en verklig utveckling”.<sup>225</sup> Cotonouavtalets förstärkning på denna punkt ligger i linje med den ökade betydelse ”hållbar utveckling” fått i debatten om globaliseringen.

Den andra stora förändringen som skedde handlar om principen om sunt styrelseskick. Denna princip hade i tidigare dokument även refererats till som principen om ”god förvaltning av offentlig verksamhet”. I Lomé IVbis användes begreppet ”god statsledning”.<sup>226</sup> Under förhandlingarna försökte EU föra in detta värde som en av avtalets grundsatser i artikel 9.2, 4 st., men AVS-staterna stretade emot. Därför återfinns principen om sunt styrelseskick som ett av avtalets grundelement i artikel 9.3, 2 st. Denna förändring är dock en klar förstärkning av begreppets betydelse. I detta sammanhang skall också den nya artikel 97 Cotonou nämnas. Denna artikel ger parterna möjlighet att kalla till samråd vid allvarliga fall av korruption i projekt där Gemenskapen är inblandad.<sup>227</sup>

Den tredje förändringen som bör uppmärksammas rör aktivt understödande av arbetet med att främja mänskliga rättigheter i AVS-länderna. I Lomé (IV)bis fanns i artikel 5.3 en möjlighet för AVS-staterna att begära medel för finansiering av stödåtgärder. I Cotonouavtalet har denna möjlighet ersatts med en skyldighet att ”aktivt understödja” ”främjandet av mänskliga rättigheter, demokratiseringsprocesser, befästandet av rättsstatsprincipen och sunt styrelseskick.”<sup>228</sup>

<sup>224</sup> Artikel 9.1, 2st Cotonou, EGT L 317, 15/12/2000, s. 3 (min kursivering).

<sup>225</sup> Artikel 5.1, 1 st. Lomé IVbis, EGT L 156, 29/5/1998, s. 3.

<sup>226</sup> Den engelska versionen av såväl Lomé IVbis som Cotonouavtalet använde ”good governance”. De franska versionerna av avtalen använder uttrycket ”la bonne gestion des affaires publiques”.

<sup>227</sup> ”Parterna anser att allvarliga fall av korruption bör föranleda samråd mellan parterna i de fall gemenskapen är en viktig partner vad gäller finansiellt stöd till ekonomiska eller sektorsinriktade strategier eller program.” Artikel 97.1 Cotonou, EGT L 317, 15/12/2000, s. 3.

<sup>228</sup> Artikel 9.4, 1st Cotonou, EGT L 317, 15/12/2000, s. 3.

Artikel 5 Lomé (IV)bis	Artikel 9 Cotonouavtalet
<p>1. Samarbetet skall inriktas på utveckling av människan, som är utvecklingens viktigaste aktör och den som främst har nytta av utvecklingen, vilket innebär att alla mänskliga rättigheter skall iakttas och främjas. Samarbetsåtgärder skall därför utformas i ett sådant positivt perspektiv att respekten för mänskliga rättigheter erkänns som en grundläggande faktor i en verklig utveckling och samarbetet ses som ett bidrag till dessa rättigheters främjande.</p> <p>I detta perspektiv skall utvecklingspolitik och samarbete vara nära förbundna med respekt för och åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter och med erkännandet och tillämpningen av demokratiska principer, befastandet av rättssäkerheten och en god statsledning. Betydelsen av initiativ som tas av enskilda eller grupper skall erkännas och uppmuntras så att hela befolkningen blir verkligt delaktig i utvecklingen i enlighet med vad som sägs i artikel 13. I detta sammanhang skall en god statsledning vara ett särskilt mål för samarbetet.</p> <p>Respekten för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättssäkerhet, som är grunden till förbindelserna mellan AVS-staterna och gemenskapen och alla konventionens bestämmelser, och som styr parternas inrikespolitik och internationella politik, skall utgöra en grundläggande del av denna konvention.</p> <p>2. Parterna betonar därför ånyo sitt djupa engagemang för mänsklig värdighet och mänskliga rättigheter, något som individer och folk med rätta strävar efter. Rättigheterna i fråga är alla mänskliga rättigheter, vilka bildar en odelbar helhet</p>	<p><i>Grundsatser och grundelement</i></p> <p>1. Samarbetet skall inriktas på hållbar utveckling, där människan, som är den viktigaste aktören i utvecklingen och den som utvecklingen främst kommer till godo, sätts i centrum; detta innebär bland annat att alla mänskliga rättigheter skall respekteras och främjas.</p> <p>Respekt för de mänskliga rättigheterna, inbegripet respekt för grundläggande sociala rättigheter, demokrati grundad på rättsstatsprincipen och en öppen och ansvarsfull förvaltning av offentliga angelägenheter är en oskiljbar del av hållbar utveckling.</p> <p>2. Parterna hänvisar till sina internationella skyldigheter och åtaganden vad gäller respekt för de mänskliga rättigheterna. De betonar på nytt sitt djupa engagemang för mänsklig värdighet och mänskliga rättigheter, som indivi-</p>



och är förbundna med varandra, var och en med sitt berättigande: icke-diskriminerande behandling, grundläggande mänskliga rättigheter, medborgerliga och politiska rättigheter, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Varje enskild skall i sitt eget land eller det land han gästar ha rätt till respekt för sin värdighet och åtnjuta rättsordningens skydd.

Samarbetet mellan AVS och EG skall bidra till att avskaffa hindren för enskilda och folk att verkligen till fullo åtnjuta sina ekonomiska, sociala, politiska och kulturella rättigheter, och detta skall åstadkommas genom utveckling, som är väsentlig för deras värdighet, välmåga och självförverkligande. Parterna bekräftar härmed sina nu gällande åtaganden och skyldigheter enligt internationell rätt att sträva efter att undanröja alla slag av diskriminering beroende på etnisk tillhörighet, härkomst, ras, nationalitet, hudfärg, kön, språk, religion eller varje annat förhållande. Detta åtagande har särskild tillämpning på varje förhållande i AVS-staterna eller i gemenskapen som kan vara till men för uppnåendet av denna konventions mål. Gemenskapens medlemsstater (och/eller där så är lämpligt, gemenskapen själv) och AVS-staterna kommer att fortsätta att genom rättsregler eller administrativa åtgärder som de har beslutat eller kommer att besluta om, sörja för att gästarbetare, studerande och andra utländska medborgare som lagligt uppehåller sig inom deras territorium skyddas från diskriminering på grund av skillnad i ras, religion, kultur eller social ställning, i synnerhet vad gäller bostad, utbildning, hälsovård, andra sociala tjänster och sysselsättning.

der och folk med rätta strävar efter. De mänskliga rättigheterna är universella, bildar en odelbar enhet och är förbundna med varandra. Parterna förbinder sig att främja och skydda alla grundläggande friheter och mänskliga rättigheter, vare sig det gäller civila och politiska rättigheter eller ekonomiska, sociala, och kulturella rättigheter. Parterna bekräftar i detta sammanhang på nytt jämlikheten mellan män och kvinnor.

Parterna bekräftar på nytt att demokratisering, utveckling och skydd av de grundläggande friheterna och de mänskliga rättigheterna är sinsemellan förbundna och att de ömsesidigt förstärker varandra. Demokratins principer är globalt erkända principer som läggs till grund för organisationen av staten för att garantera legitimiteten i dess maktutövning, lagenligheten i dess handlande, vilken återspeglas i dess konstitutionella och rättsliga system, samt förekomsten av mekanismer för ett aktivt deltagande. Varje land utvecklar, på grundval av allmänt erkända principer, sin egen demokratiska kultur.

Statens struktur och de olika myndigheternas befogenheter skall grundas på rättsstatsprincipen, vilket framför allt skall innebära att det finns tillgång till effektiva rättsmedel, ett oberoende rättsväsende som garanterar likhet inför lagen och en verkställande makt som i alla avseenden är underkastad lagen.

Respekten för de mänskliga rättigheterna, för demokratiska principer och för rättsstatsprincipen, som är grundvalen för partnerskapet mellan AVS-staterna och Europeiska unionen, skall ligga till grund också för parternas interna och externa politik och utgöra detta avtals grundsats.

3. På AVS-staternas begäran kan medel i enlighet med de regler som gäller för samarbete för utvecklingsfinansiering anvisas för främjande av mänskliga rättigheter i AVS-staterna och för åtgärder som är avsedda att gynna demokratisering, stärkande av rättssäkerheten och en god statsledning. Praktiska åtgärder, både i offentlig och privat regi, för att främja mänskliga rättigheter och demokrati, särskilt på det rättsliga området, får genomföras tillsammans med organisationer som har internationellt erkänd sakkunskap på detta område.

För att stödja institutionella och administrativa reformer får dessutom de medel som fastställs i finansprotokollet för detta ändamål användas för att komplettera de åtgärder som vidtas av de berörda AVS-staterna, inom ramen för det vägledande åtgärdsprogrammet, särskilt under förberedelserna och igångsättandet av relevanta projekt och program.”

3. I en politisk och institutionell omgivning där mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen respekteras innebär sunt styrelseskick att mänskliga resurser, naturresurser och ekonomiska och finansiella resurser förvaltas på ett öppet och ansvarsfullt sätt så att en rättvis och hållbar utveckling kan uppnås. Det betyder också att det finns klara och tydliga beslutsförfaranden på myndighetsnivå, öppna och ansvarsfulla institutioner, tillämpning av principen om lagens företräde vid förvaltning och fördelning av resurser samt uppbyggnad av förmågan att planera och genomföra åtgärder som särskilt syftar till att förhindra och bekämpa korruption.

Principen om sunt styrelseskick, som ligger till grund för partnerskapet mellan AVS-staterna och Europeiska unionen, skall genomsyra parternas inrikes- och utrikespolitik och utgöra ett av detta avtals grundelement. Parterna är överens om att endast allvarliga fall av korruption, inbegripet bestickning som leder till sådan korruption, enligt definitionen i artikel 97 skall utgöra en kränkning av det grundelementet.

4. Främjandet av mänskliga rättigheter, demokratiseringsprocesser, befastandet av rättsstatsprincipen och sunt styrelseskick skall aktivt understödjas genom partnerskapet.

Dessa områden kommer att vara viktiga ämnen för den politiska dialogen. Parterna skall i samband med denna dialog lägga särskild vikt vid förändringar som pågår och vid kontinuitet i framstegen. Vid denna regelbundna analys skall varje lands ekonomiska, sociala, kulturella och historiska sammanhang beaktas.

Dessa områden kommer också att vara centrala när det gäller understödandet

	av utvecklingsstrategier. Gemenskapen skall, inom ramen för de strategier som den berörda staten och gemenskapen gemensamt kommer överens om, stödja politiska, institutionella och rättsliga reformer och kapacitetsuppbyggnad hos offentliga och privata aktörer och det civila samhället.
--	--

Den för denna avhandling centrala bestämmelsen omformulerades något, men innehållsmässigt är skillnaden inte stor.

<b>Artikel 5.1 3 st. Lomé (IV)bis</b>	<b>Artikel 9.2 4 st. Cotonou</b>
Respekten för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsäkerhet, som är grunden till förbindelserna mellan AVS-staterna och gemenskapen och alla konventionens bestämmelser, och som styr parternas inrikespolitik och internationella politik, skall utgöra en grundläggande del av denna konvention.	Respekten för de mänskliga rättigheterna, för demokratiska principer och för rättsstatsprincipen, som är grundvalen för partnerskapet mellan AVS-staterna och Europeiska unionen, skall ligga till grund också för parternas interna och externa politik och utgöra detta avtalsgrundsatser.

Skillnaden utgörs i första hand av två begrepp som fått uppdaterade namn. ”Respekten för rättsäkerhet” har i Cotonouavtalet fått heta ”respekten för rättsstatsprincipen” och ”grundläggande del” har fått byta namn till ”grundsats”. Generellt sett går de tre förändringarna i linje med det fördjupade politiska samarbete som genomsyrar Cotonouavtalet.

Jämför vi de bägge avtalens suspensionsmekanismer, artiklarna 366a Lomé (IV)bis och 96 Cotonou, ser vi att de är snarlika varandra. Tre förändringar förtjänar likväl att nämnas.

Den första rör infogandet av bisatsen ”trots den regelbundna politiska dialogen” i artikel 9.2 första stycket första meningen. Meningen rör villkoret för att kalla en annan part till samråd. Påminnelsen i sammanhanget om den regelbundna politiska dialogen är en markering av det ökade politiska samarbetet mellan parterna.

Den andra förändringen utgörs av att ett nytt stycke om subsidiaritet tagits in i artikel 9.2, 2st Cotonou. Där anges att

[s]amrådet skall äga rum på den nivå och i den form som anses mest lämpliga för att en lösning skall kunna nås.

Denna bestämmelse saknades i Lomé (IV)bis.

Den tredje förändringen av suspensionsklausulen rör längden av samrådsförfarandet. I Lomé (IV)bis angavs att de som regel inte skulle pågå längre än 30 dagar. I Cotonouavtalet stipuleras att samrådet ”i alla händelser” ej får pågå längre än 60 dagar.

<b>Artikel 366a Lomé (IV)bis</b>	<b>Artikel 96 Cotonouavtalet</b>
<i>Artikel 366a</i>  1. I denna artikel avses med 'part' gemenskapen och Europeiska unionens medlemsstater å ena sidan och varje enskild AVS-stat å andra sidan.  2. Om en av parterna anser att en annan part har underlåtit att fullgöra en skyldighet med avseende på någon av de grundläggande aspekter som avses i artikel 5 skall den, om frågan inte är av särskilt brådskande natur, inbjuda den berörda parten till samråd i syfte att bedöma situationen i detalj och, om nödvändigt, avhjälpa den. För sådana samråd och i syfte att hitta en lösning – skall gemenskapen representeras av den stat som innehar dess ordförandeskap, biträdd av den medlemsstat som dessförinnan innehade ordförandeskapet samt den medlemsstat som står i tur	<i>Artikel 96</i>  Avtalets grundsatser: samrådsförfarande och lämpliga åtgärder vad gäller mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen  1. I denna artikel avses med "part" gemenskapen och Europeiska unionens medlemsstater, å ena sidan, och var och en av AVS-staterna, å andra sidan.  2. a) Om en part, trots den regelbundna politiska dialogen mellan parterna, anser att den andra parten har underlåtit att fullgöra en förpliktelse med avseende på respekten för de mänskliga rättigheterna, demokratiska principer eller rättsstatsprincipen enligt artikel 9.2, skall den, utom i särskilt brådskande fall, lämna den andra parten och Ministerrådet all relevant information som krävs för en ingående undersökning av situationen i syfte att söka finna en lösning som är godtagbar för båda parterna. I detta syfte skall den kalla den andra parten till samråd om i första hand de åtgärder som den

<p>härför, tillsammans med kommissionen,  – skall AVS-sidan representeras av den AVS-stat som innehar medordförandeskapet, biträdd av den AVS-stat som dessförinnan innehade medordförandeskapet samt den medlemsstat som står i tur härför. Ytterligare två av AVS-ministerrådets ledamöter som väljs av den berörda parten skall också delta i samrådet.</p> <p>Samrådet skall inledas senast 15 dagar efter inbjudan och som regel inte pågå längre än 30 dagar.</p>	<p>parten har vidtagit eller skall vidta för att avhjälpa situationen.</p> <p>Samrådet skall äga rum på den nivå och i den form som anses mest lämpliga för att en lösning skall kunna nås.</p> <p>Samrådet skall inledas senast 15 dagar efter kallelsen till samråd och skall pågå under en tid som skall fastställas i samförstånd och vara beroende av kränkningens art och allvar. Samrådet skall i alla händelser inte pågå längre än 60 dagar.</p> <p>Om samrådet inte leder till en förbäggelse parter godtagbar lösning, om samråd avböjs eller i särskilt brådskande fall får lämpliga åtgärder vidtas. Dessa åtgärder skall återkallas så snart orsakerna till att de vidtagits inte längre föreligger.</p> <p>b) Med begreppet ”särskilt brådskande fall” avses exceptionella fall av särskilt allvarlig och uppenbar kränkning av någon av de grundsatsen som anges i artikel 9.2 vilken måste åtgärdas omedelbart.</p> <p>Den part som tillgriper förfarandet för åtgärder i särskilt brådskande fall skall parallellt underrätta den andra parten och Ministerrådet, förutsatt att tiden medger det.</p> <p>c) Med begreppet ”lämpliga åtgärder” avses i denna artikel åtgärder som vidtas i enlighet med internationell rätt och som står i proportion till kränkningen. Vid valet av åtgärder skall de som minst stör detta avtals tillämpning prioriteras. Det skall vara underförstått att ett avbrytande tills vidare av avtalets tillämpning vore att betrakta som en sista utväg.</p> <p>Åtgärder som vidtas i särskilt brådskande fall skall omedelbart anmälas till den andra parten och till Ministerrådet. På begäran av den berörda parten kan samråd hållas i syfte att närmare undersöka situationen och, om möjligt,</p>
---	--

<p>3. Om man trots ansträngningar inte har kunnat hitta en lösning vid slutet av den period som avses i punkt 2, tredje stycket, eller omedelbart, om ärendet är av brådskande natur eller samråd avböjs, får den part som åberopade underlåtenhet att fullgöra en skyldighet vidta lämpliga åtgärder, däribland, om nödvändigt, tills vidare helt eller delvis upphäva tillämpningen av denna konvention i fråga om den berörda parten. Parterna är överens om att upphävande endast skall tillgripas i sista hand.</p> <p>Den berörda parten skall i förväg underrättas om varje sådan åtgärd, vilken skall upphävas så snart skälen till att den vidtogs inte längre är för handen.</p>	<p>finna lösningar. Samrådet skall äga rum i enlighet med bestämmelserna i punkt a andra och tredje styckena.</p>
--	---

#### 4.3.3.3 Cotonouavtalet träder i kraft 1 april 2003

Efter att Rådet den 19 december 2002 fattat beslut om att godkänna Cotonouavtalet kunde det träda ikraft 1 april 2003.<sup>229</sup>

I fjärde punkten i rådsbeslutets preambel angavs att:

[e]tt effektivt förfarande bör fastställas för vidtagande av lämpliga åtgärder enligt artiklarna 96 och 97 i partnerskapsavtalet.

Dessutom redogjorde Rådet för det förfarande som antagits i ett avtal mellan medlemsstaterna om det EG-interna beslutsförfarandet för genomförande av partnerskapsavtalet.<sup>230</sup> Det ”Interna avtalet” anger att beslut att kalla till samråd skall tas på initiativ av antingen Kommissionen eller en medlems-

<sup>229</sup> Rådets beslut av den 19 december 2002 om ingående av partnerskapsavtalet mellan gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000 (2003/159/EG), EUT L 65, 8/3/2003, s. 27. Sveriges regering beslutade den 15 november 2001 att ratificera avtalet, SÖ 2002: 42.

<sup>230</sup> Internt avtal mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet, om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet AVS-EG, EGT L 317, 15/12/2000, s. 376.

stat med kvalificerad majoritet. Avtalet gäller såväl samråd under artikel 96 Cotonou som under artikel 97 Cotonou. För det fall att suspension, hel eller delvis, skall beslutas skall ett sådant beslut tas med enhällighet. Europaparlamentet skall ”omedelbart och till fullo underrättas om alla beslut”.

#### 4.3.4 Revision av Cotonouavtalet

I enlighet med artikel 95.3 Cotonou skall parterna senast 12 månader före utgången av varje 5-årsperiod meddela den andra parten ifall de vill förhandla om någon av avtalets bestämmelser. Förhandlingar skall enligt samma bestämmelse (andra stycket) inledas senast 10 månader före utgången av samma femårsperiod, det vill säga två månader efter det första meddelandet. Eftersom Cotonouavtalets löptid inleddes den första mars 2000, låt vara att det trädde ikraft först den första april 2003, skulle ett meddelande om vilja att omförhandla lämnas senast sista februari 2004.

I februari 2004 meddelade parterna varandra om de förändringar de önskade, och i maj inleddes förhandlingar vid AVS-EU rådsmötet i Botswanas huvudstad Gaborone.<sup>231</sup> Kommissionen lämnade den 3 maj 2005 sitt förslag, såväl till undertecknande som till godkännande, av avtalet om ändring av partnerskapsavtalet.<sup>232</sup>

Ingendera av parterna hade några stora förändringar i sikte, utan generellt handlade det om mindre justeringar och i någon mån, framförallt från EU:s sida, anpassning till nyligen antagen politik avseende internationell terrorism. Rådet hade i sitt förhandlingsmandat uttryckt att det inte ville se någon stor förändring, utan tvärtom, att det var viktigt att behålla den *acquis* som samlats ihop under de trettio år som löpt sedan den första Lomékonventionen.

##### 4.3.4.1 Villkorsklausulen uppdateras

Villkorsklausulen uppdaterades med att bestämmelsen för politisk dialog i avtalets åttonde artikel knöts hårdare till värdegrunden i artikel 9 Cotonou och underlåtenhetsklausulen i artikel 96 Cotonou. Genom ett nytt stycke i artikel 8 Cotonou, stycke 6a, angavs att ett nyskapat formaliserat förfarande skulle tillämpas innan någon av parterna tillkallade samråd under artikel 96 Cotonou.<sup>233</sup>

<sup>231</sup> Rådet antog förhandlingsdirektiv för Kommissionen den 23 februari 2004, Bull EU 1/2-2004, p. 1.6.179.

<sup>232</sup> COM(2005) 185 final, 3/5/2005.

<sup>233</sup> Artikel 96 Cotonou kompletterades med ett nytt stycke 1a, om att parterna är överens om att ”uttömma alla tänkbara möjligheter till dialog enligt artikel 8 innan de inleder samråd enligt punkt 2a i den här artikeln.”

6a. I syfte att förebygga att det uppstår situationer där en part kan anse det nödvändigt att tillgripa samrådsförfarandet i artikel 96 skall, där så är lämpligt, dialogen om avtalets grundsatser ske på ett systematiskt och formaliserat sätt i enlighet med de närmare bestämmelserna i bilaga VII.

Den nya Bilaga VII till avtalet inrättade en formaliserad modell för ”Politisk dialog om mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen”.

### *Artikel 2*

Intensifierad politisk dialog före samråd enligt artikel 96 i avtalet

1. Den politiska dialogen om respekt för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen skall föras enligt artikel 8 och artikel 9.4 i partnerskapsavtalet och inom ramen för internationellt erkända standarder och normer. Parterna får inom ramen för denna dialog komma överens om gemensamma program och prioriteringar.

2. Parterna får, med beaktande av de särskilda omständigheterna i den berörda AVS-staten och inom ramen för internationellt överenskomna standarder och normer, gemensamt utarbeta och komma överens om särskilda riktmärken eller mål när det gäller respekt för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen. Riktmärkena är mekanismer för att nå målen genom att de uppställer etappmål och frister för när etappmålen skall ha nåtts.

3. Den politiska dialogen enligt punkterna 1 och 2 skall vara systematisk och formell och skall uttömma alla tänkbara möjligheter innan samråd enligt artikel 96 i avtalet inleds.

4. Förutom i sådana särskilt brådskande fall som avses i artikel 96.2b i avtalet får samråd enligt artikel 96 äga rum utan föregående intensifierad politisk dialog också om en part ständigt underlåter att fullgöra åtaganden som den gjort inom ramen för en tidigare dialog eller om dialogen inte förs i god tro.

5. Parterna skall använda sig av politisk dialog enligt artikel 8 i avtalet också för att hjälpa länder som är föremål för lämpliga åtgärder enligt artikel 96 i avtalet att normalisera förbindelserna.<sup>234</sup>

<sup>234</sup> Avtal om ändring av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000, EUT L 209, 11/8/2005, s. 27, Bilaga VII.



Genom att införa bilaga VII i avtalet visar parterna lyhördhet inför den kritik av avtalet som konstaterat att samrådsförfarandet varit alltför ojämnt. Formaliseringen innebär en tröghet i systemet, vilket sannolikt verkar till den svagare partens fördel, eftersom det historiskt sett varit den svagare parten som utsatts för ”lämpliga åtgärder” med stöd av artikel 96 Cotonou. Syftet med bilaga VII är att skapa ytterligare förutsättningar till dialog innan sanktioner vidtas. Ytterligare en anpassning av samrådsförfarandet gjordes, och det var att den maximala tidsåtgången för samråd fördubblades från 60 dagar till 120 dagar. Förlängningen verkar sannolikt i samma riktning som kravet på fördjupad dialog, det vill säga bort ifrån vidtagande av sanktioner, även om den sannolikt är utförd på grund av att inga samråd dittills hållit 60-dagarsregeln.

Rådet beslutade att underteckna avtalet om förändring av Cotonouavtalet den 21 juni 2005.<sup>235</sup> Precis som vid tidigare revisioner av partnerskapsavtalet föreslog Kommissionen Rådet att fatta beslut om att föreslå AVS-rådet att provisoriskt tillämpa så mycket av det uppdaterade avtalet som möjligt, i enlighet med sista stycket i artikel 95.3 Cotonou.<sup>236</sup>

<sup>235</sup> Rådets beslut av den 21 juli 2005 om undertecknande på Europeiska gemenskapens vägnar av avtalet om ändring av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000 (2005/599/EG), EUT L 209, 11/8/2005, s. 26. Gemenskapen har ännu inte beslutat att godkänna avtalet, medan Sverige ratificerade avtalet om förändring den 24 januari 2007.

<sup>236</sup> Kommissionens förslag: KOM(2005) 213 slutlig, 23/5/2005; Rådet beslutade den 24 juni 2005 enligt artikel 300.2 EUF att den ståndpunkt Kommissionen föreslagit Rådet att företräda i AVS-EG-ministerrådet, 2670:e mötet i rådet (Miljö) Luxemburg den 24 juni 2005 Dok. 10074/05; Beslut av AVS-EG-ministerrådet av den 25 juni 2005 om övergångsåtgärder som skall tillämpas under tiden från och med dagen för undertecknandet av det ändrade AVS-EG-partnerskapet till och med dagen för dess ikraftträdande, (2005/750/EG), EUT L 287, 28/10/2005, s. 1. I enlighet med artikel 300.3 EUF gav Europaparlamentet sitt yttrande om avtalet. Detta publicerades 20 december 2006 och förmedlar en positiv inställning till det förändrade partnerskapsavtalet:

”The amendments, which are deliberately limited in scope, can as a whole be supported. The new procedure for political dialogue, the new role awarded to the parliaments, the reference to the International Criminal Court, the reference to the Millenium Development Goals and regional cooperation are unarguably improvements on the previous text.”, Recommendation on the proposal for a Council decision concerning the conclusion of the Agreement amending the Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, A6-0469/2006, 20/12/2006.

## 5 Gemenskapens användning av villkorsklausulen

*Where nothing ever grows  
No rain nor rivers flow  
Do they know it's Christmas time at all?*  
(Bob Geldof)

### 5.1 Fallstudier

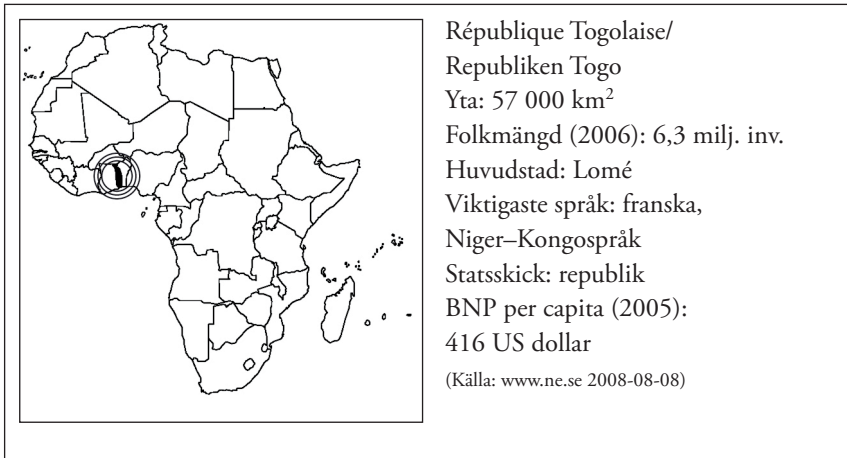
#### 5.1.1 Presentation av fallstudierna

Jag har valt att presentera fallstudierna enligt en enkel mall. Anledningen är att det skall bli enklare för läsaren att följa med då jag presenterar mina slutsatser om jämförelser mellan olika fall. Det är också min förhoppning att det skall underlätta för läsaren att göra egna jämförelser, och dra egna slutsatser.

Varje fallstudie inleds med ett bakgrundsavsnitt. Därpå följer ett avsnitt med titeln: "EU:s åtgärder gentemot  $X$  sedan 1995." Varje fallstudie avslutas med ett sammanfattande avsnitt.

Länderna presenteras i kronologisk ordning, sorterat efter det datum då EG för första gången tillämpat villkorsklausulen.

## 5.2 Togo



### 5.2.1 Bakgrund

Inklämt mellan Ghana och Benin ligger Togo. Togo är ungefär dubbelt så stort som Småland, och hälften så stort som Lappland, vilket gör Togo till ett relativt tätbefolkat område. Portugiserna var de första européerna i området då de redan i slutet av 1400-talet upprättade befästningar och handelsstationer längs kusten. På 1840 talet kom tyska missionärer och handelsmän till området. De anlade stora plantager och 1884 slöts ett avtal mellan Tyskland och ledarna för de folk som bodde i området. Avtalet gjorde Tyskland till skyddsmakt över Togoland.

Togoland kom att bestå till freden efter första världskriget då området ställdes under NF:s<sup>1</sup> förvaltarskap. Frankrike och Storbritannien fick några år senare ta över ansvaret och delade landet mellan sig. Efter andra världskriget blev Togoland ett förvaltarshipsområde under FN-stadgans kapitel VIII, dock fortsatt under Storbritanniens och Frankrikes administration. 1956 ledde FN en folkomröstning i Togoland och den östra delen, som övervakats av Frankrike sedan Versailles-freden, röstade för självständighet. Resultatet blev Togo, en självstyrande republik i det franska samväldet. Den västra delen av Togoland, som stått under brittiskt styre, införlivades med den brittiska kronkolonin Guldkusten.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Nationernas Förbund, föregångare till dagens FN. Grundades av USA:s dåvarande president Woodrow Wilson 1920, men hans nation blev paradoxalt nog aldrig medlemmar. Upphörde 1946.

<sup>2</sup> Guldkusten blev 1957 Ghana, en självständig stat inom det brittiska samväldet.

1958 hölls val i Togo, och Sylvanus Olympio blev därefter premiärminister. Som ett av de första länderna att bryta sig loss från kolonialmakterna förklarade sig Togo självständigt 1960. Sylvanus Olympio blev då Togos förste president.

Olympio var av Ewe-folket. Detta folkslag hade funnits i området sedan 1200–1300-talen. Ewe splittrades då Togoland delades upp mellan Frankrike och Storbritannien, men det tändes ett hopp om återförening då Olympio kom till makten eftersom han var en stark förespråkare för Ewe-folkets återförening.

Olympio fick aldrig chansen att förverkliga detta program, då han mördades 1963 i en militärkupp. Ledaren för militärkuppen hette Etienne Eyadéma.<sup>3</sup> Som president för Togo tillsattes Olympios svåger, tillika politiske rival, Nicolas Grunitzky. Hans tid vid makten blev dock inte särskilt mycket längre än hans svärfars. 1967 tog Eyadéma själv makten vid ytterligare en militärkupp, om än utan blodsutgjutelse denna gång. Eyadéma blev president den 14 april 1967 och upplöste tidigt alla politiska partier. 1969 bildade han Togolesiska folkets samling (RPT)<sup>4</sup> som enda tillåtna parti.

Eyadémas styre var i högsta grad totalitärt. Hans starka stöd av armén var en förutsättning för att behålla makten under sjuttio- och åttioalet. Social och politisk oro präglade Togo under tiden fram till åttiotalets slut, då oron kulminerade i samband med att flera politiska partier bildades och förenade sig i opposition.<sup>5</sup> Krav på politiska reformer restes. Studentstrejker och demonstrationer blev allt vanligare under nittioalets första år. Under sommaren 1991 sammankallade Eyadéma likväl en konferens för att diskutera möjliga förändringar av Togos politiska styrsystem. Representanter för de

<sup>3</sup> Etienne Eyadéma var egentligen hans två förnamn. 1974 afrikaniserade han sitt namn genom att byta ut det franska Etienne mot Gnassingbé, vilket egentligen varit hans efternamn.

<sup>4</sup> Rassemblement du peuple Togolaise.

<sup>5</sup> En intressant jämförelse kan göras med hur den styrande makten i Togo 1996 beskrev samma tidsperiod i en landrapport till FN:s höge Kommissarie för mänskliga rättigheter: ”The political crisis deriving from the internal struggles between the political parties, disorder and genuine threats to the country’s unity and independence led to the interruption of the constitutional regime. As a result, the political parties were dissolved in 1967. As from 1969, the Head of State proposed that the country should revert to normal constitutional activity based on two political parties. Since this proposal did not receive popular support, the President of the Republic had to resolve to continue the construction of national unity in the context of a ”national melting-pot” known as the Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), which had the distinctive feature of bringing the Togolese people together regardless of their subsequent political sensitivities. Togo thus experienced a constitutional vacuum from 1967 to 1979”, HRI/CORE/1/Add.38/Rev.1, 12 September 1996, s. 26.

nybildade oppositionella partierna träffade Eyadéma, och lyckades övertyga honom om ett samarbete som skulle leda till att Togo fick ett demokratiskt valt parlament. Löftet från oktober 1990, om att flerpartisystem skulle ersätta Eyadémas enpartisystem, återupprepades.<sup>6</sup> Resultatet av konferensen blev att Eyadémas parti RPT förbjöds. Dessutom tillsattes Kokou Koffigoh som premiärminister.

De nya förändringarna skulle dock bli kortlivade. I december 1991 togs Koffigoh tillfanga av militären. Då hade tre kuppförsök avväjts på lika många månader till priset av över 500 dödsoffer och en mängd bortföranden.<sup>7</sup> Koffigoh såg sig tvingad att samarbeta med Eyadéma för att rädda demokratiseringsprocessen. En samlingsregering upprättades och RPT tilläts återigen. Samlingsregeringen skulle ansvara för att förbereda en ny konstitution och för att hålla allmänna val.

I en resolution från den 9 juli 1992 uttryckte Europaparlamentet att det hoppades att de allmänna val som utlovats av Eyadéma skulle hållas innan den 28 augusti samma år. I oktober uttryckte Europaparlamentet stark oro över situationen i Togo, då de allmänna valen skjutits upp igen. Europaparlamentet påminner om den kompromiss som träffats mellan Eyadéma och oppositionen den 15 augusti om att val till kommuner, parlament och presidentposten skulle hållas före årets slut. Europaparlamentet uppmanar vidare å det starkaste Rådet och Kommissionen att sätta press på Eyadéma:

Calls on the Council and Commission to bring all necessary pressure to bear on General Eyadema's regime to prevent the transitional period, which was extended by four months under the agreement reached on 15 August, from becoming a bloodbath, to guarantee the safety of property and individuals, to ensure that elections take place in accordance with the planned timetable and electoral law and to put an immediate stop to all army interference with opposition leaders and the population at large.<sup>8</sup>

Europaparlamentet fruktar alltså ett blodbad i Togo. Detta starka uttryck är mycket ovanligt i resolutioner, och skall ses som en kraftig markering av Europaparlamentets syn på den styrande makten i Togo. Resolutionen

<sup>6</sup> Även denna historiska händelse hamnar i ett annat ljus i landrapporten från 1996: "On 8 July 1991 the Sovereign National Conference (CNS) opened and, contrary to its proclaimed objectives, became a veritable people's tribunal directed against the leading figures of the existing regime.", HRI/CORE/1/Add.38/Rev.1, 12 September 1996, s. 34.

<sup>7</sup> Resolution on the Human Rights in Togo, European Parliament Resolution B3-1437, 1451 and 1469/92. OJ C 305, 23/11/92, s. 153.

<sup>8</sup> Resolution on the Human Rights in Togo, European Parliament Resolution B3-1437, 1451 and 1469/92, OJ C 305, 23/11/92, s. 153.

bidrog sannolikt till att Rådet i oktober 1992 fattade beslut om att avbryta allt utvecklingsamarbete med Togo.<sup>9</sup>

Det skulle visa sig att Europaparlamentets farhågor var välgrundade. Den 25 januari hade ca 300 000 människor samlats i Lomé för att delta i en fredlig demonstration. Bakgrunden var den generalstrejk som sedan den 16 november 1992 lamslagit landet. Oppositionen hade utfäst demonstrationen för att visa sitt stöd till det medlingsförsök Frankrike och Tyskland sjösatt. Demonstrationerna slutade i panik då ett militärt ingripande mot demonstranterna resulterade i att flera tiotal människor dog efter att soldater öppnat eld mot demonstranterna. Den 30 januari fortsatte dödandet.

On January 30 1993, as a reprisal for the death of a soldier and a gendarme apparently killed by civilians, members of the Presidential Guard went out onto the streets and are said to have fired indiscriminately at civilians and to have pillaged property until the next day without interference.<sup>10</sup>

Händelserna resulterade i att flera internationella organ kritiserade Togo för allvarliga brott mot mänskliga rättigheter. Commission on Human Rights utfärdade en resolution den 10 mars 1993.<sup>11</sup> Togos ”Ministry of Foreign Affairs and Cooperation” besvarade uppmaningen att yttra sig om resolutionen i en ”note verbale” daterad den 2 december 1993. De anförde att säkerhetsstyrkorna som svarat för säkerheten vid demonstrationen den 25 januari 1993 attackerats av oppositionens milisstyrka. Situationen hade plötsligt förvärrats och i den förvirring som uppstod gick liv förlorade.<sup>12</sup> Angående händelserna den 30 november skriver Togos regering följande i brevet till FN:s Kommission för mänskliga rättigheter:

<sup>9</sup> Beslutet finns refererat i Tomaševski (2000), s. 380 f. Jämför också referat av Rådets beslut av den 14 december 1998 i Bulletin EU 12-1998, p. 1.3.140: ”the Commission proposed that the Council should end the consultations and not resume cooperation – which was broken off in 1992.”

<sup>10</sup> Situation of human rights in Togo, Report by the Secretary General, Commission on Human Rights, E/CN.4/1994/59, s. 12.

<sup>11</sup> Commission on Human Rights, Situation of Human Rights in Togo, Resolution 1993/75.

<sup>12</sup> ”At a political meeting organized by the opposition on 25 January 1993, in connection with the visit to Lomé of the French minister of Cooperation and the German Secretary of State for Foreign Affairs, the security forces policing a demonstration were attacked by the opposition militia; the situation then suddenly degenerated, and in the general confusion that followed lives were lost and much damage was done to property.” Ur Togos ”note verbale” i: Situation of human rights in Togo, Report by the Secretary General, Commission on Human Rights, E/CN.4/1994/59, s. 4.

Some days later, on 30 January 1993, soldiers of the Togolese army embarked on reprisals, in order, it would seem, to avenge colleagues who had been hurt or killed by civilians.<sup>13</sup>

Togos regering försäkrar vidare att bägge våldsdåden omedelbart fördömdes av landets statschef.

Den 11 februari 1993 utfärdade Europaparlamentet ytterligare en resolution, med anledning av händelserna i slutet av januari.<sup>14</sup> Denna resolution uttrycker i än hårdare ordalag parlamentets syn på Eyadémas styre av Togo. Presidentens vaktstyrka anklagas för ”massacres and acts of violence”. President Eyadémas regim anklagas för ”continuing acts of murderous violence”. Samlingsregeringen ”is manifestly unable to accomplish its task owing to the violence and threats to which it is subjected”. Parlamentets resolution är fördömande på en sällan skådad nivå. Så pass långtgående resolutioner är ytterst sällsynta. Den operativa delen av resolutionen är därför värd att återge i dess helhet:

The European Parliament,

1. Condemns vigorously the violence and the human rights violations committed in Togo and expresses its disgust at the shooting of peaceful demonstrators by Togolese security forces in January 1993;
2. Strongly condemns the actions of General Eyadema, who is using the army to retain his dictatorial power against the will of the people, as clearly expressed by the Togolese National Conference and the Supreme Council of the Republic;
3. Calls on the Council, the Member States and the Commission to isolate President Eyadema's regime politically, financially and diplomatically and on the international community to exert maximum pressure on President Eyadema to speed up the democratic process and to ensure that fair elections take place;
4. Calls on the Council and the Member States to examine, in conjunction with the United Nations Security Council and the OAU, the steps which need to be taken to reach a settlement of the crisis in Togo and to guard against any risk of the conflict spreading to other countries in the region;

<sup>13</sup> Situation of human rights in Togo, Report by the Secretary General, Commission on Human Rights, E/CN.4/1994/59, s. 14.

<sup>14</sup> Resolution on Togo, European Parliament Resolution B3-0223, 0226, 0231, 0247, 0263 and 0267/03, OJ C 72, 15/3/93, s. 115.

5. Calls on the Commission to support Ghana and Benin in providing temporary reception facilities for Togolese refugees;

6. Instructs its President to forward this resolution to the Council, the Commission, the Governments of the Member States, the ACP States, the OAU, the United Nations Security Council and the Government of Togo.<sup>15</sup>

Såväl regimens som General Eyadémas handlingar fördömdes i resolutionen. Det är viktigt att hålla det faktum att Gemenskapen faktiskt suspenderat samarbetet med Togo under hösten 1992 i färskt minne. Punkt 3 i resolutionen talar i mycket hårda ordalag om vad parlamentet anser att Gemenskapen bör göra. Det som föreslogs var en total blockad av Togo, och de handlingar som föreslogs utmanade tveklöst gränserna för FN-stadgans regler och principer om hur internationella relationer skall föras.

Såväl Europaparlamentet som FN:s Kommission för mänskliga rättigheter fördömer alltså i kraftfulla ordalag agerandet av militären i Togo. Som en direkt följd av att människor dött vid demonstrationerna flydde upp till 300 000 togoleser utomlands, i första hand till angränsande Ghana och Benin. Därutöver uppskattas 150 000 människor ha lämnat Lomé för landsbygden.<sup>16</sup>

Den 25 augusti 1993 hålls presidentval i Togo. Valet bojkottas av oppositionen vilket drar ned valdeltagandet till 36,16 %. General Eyadéma valdes om för en ny femårsperiod som president. Han fick 96,46 % av rösterna.<sup>17</sup> Europaparlamentet utfärdade en resolution den 18 november, där valet i Togo behandlas.

[W]hereas this result was largely due to electoral fraud, intimidation and other hindrances which compelled the main opposition candidates to withdraw.<sup>18</sup>

Samtidigt som Europaparlamentet markerade tydligt hur det mottog valresultatet signalerade Frankrike att valet var ett steg åt rätt håll genom att återuppta bistånd till Togo. Det franska biståndet till Togo hade dragits in som en reaktion på händelserna i januari.<sup>19</sup> Tyskland och USA drog hem sina valobservatörer i protest mot oredan som föregick valet. De menade att

<sup>15</sup> Resolution on Togo, European Parliament Resolution B3-0223, 0226, 0231, 0247, 0263 and 0267/03, OJ C 72, 15/3/93, s. 115.

<sup>16</sup> Siffrorna är hämtade från: Situation of human rights in Togo, Report by the Secretary General, Commission on Human Rights, E/CN.4/1994/59, s. 12.

<sup>17</sup> Situation of human rights in Togo, Report by the Secretary General, Commission on Human Rights, E/CN.4/1994/59, s. 11.

<sup>18</sup> Resolution on Togo, European Parliament Resolution B3-1567, 1590, 1612, and 1628/93, OJ C 329, 6/12/93, s. 273.

<sup>19</sup> Tomaševski (2000), s. 295.



fria och rättvisa val inte kunde hållas under de förutsättningar som rådde.<sup>20</sup> I samband med valet av president beslutades att val till parlamentet skulle hållas i februari 1994. Trots att även dessa val kantades av våldsamheter med dödlig utgång, sågs de som en framgång för Togos demokratiseringsprocess. Europaparlamentet kommenterar utgången av valet:

The European Parliament notes that, in the opinion of all the observers and despite the serious incidents which occurred on a number of occasions, the election was conducted in a satisfactory way, thanks to the expertise and commitment of the staff of the polling stations and the determination of the electorate of Togo.<sup>21</sup>

FN:s Kommission för mänskliga rättigheter uttalar liknande åsikter angående parlamentsvalen i februari i en resolution daterad den 9 mars 1994.<sup>22</sup> De två resolutionerna verkar se parlamentsvalen som ett steg i rätt riktning, trots att flera människor omkommit under valet. Med hänsyn till att Nationalförsamlingen i Togo efter valen bestod av fem olika politiska partier, istället för ett, måste valen betraktas som någon sorts framgång.

## **5.2.2 EU:s åtgärder gentemot Togo sedan 1995**

### *5.2.2.1 Presidentvalet 1998*

1998 var det åter dags för presidentval i landet. I december 1997 utfärdade Europaparlamentet en resolution där man poängterade de förhoppningar som hystes inför valet.<sup>23</sup> Dels betonades betydelsen av att de ledande politiska partierna skulle enas om de juridiska och tekniska förberedelserna inför valet, dels nämndes att det gradvisa återupptagandet av biståndssamarbete med Togo, som inletts 1995 efter att ha avbrutits 1992, sannolikt inte skulle fullföljas såvitt presidentvalen inte hölls under transparenta och rättvisa förhållanden.

De förberedelser Europaparlamentet talade om finansierades till viss del med EU-medel, som ett led i arbetet med att demokratisera landet. Detta bistånd var resultatet av en begäran från Togo om EU:s hjälp med organisera presidentvalet. En medlem av Europaparlamentet ställde i mars 1998

<sup>20</sup> Situation of human rights in Togo, Report by the Secretary General, Commission on Human Rights, E/CN.4/1994/59, s. 11.

<sup>21</sup> Resolution on Togo, European Parliament Resolution, B3-0352/94, OJC 91, 28/3/94, s. 223.

<sup>22</sup> Situation of human rights in Togo, Resolution 1994/78, Commission on human Rights.

<sup>23</sup> Resolution on situationen i Togo, B4-0937, 0949, 0952, and 0988/97, EGT 371, 08/12/97, s. 209.

en fråga till Kommissionen angående hur denna insats fortlöpte. Kommissionens svar innehöll en försäkran om att Kommissionen

avser att tillsammans med medlemsstaterna noga följa valprocessen. Den stödjer kampanjer som genomförs av icke-statliga organisationer från Togo för att informera allmänheten om valen och den kommer att stödja ett utbildningsprogram till förmån för de institutioner som berörs av valet.<sup>24</sup>

Tyvärr räckte inte de åtgärder man vidtagit för att förbereda Togo inför valet. När de preliminära valresultaten från presidentvalet den 21 juni presenterades tydde de på att utmanarkandidaten Gilchrist Olympio skulle vinna. Då avbröt regeringen rösträkningen för att den 24 juni annonsera att General Eyadéma vunnit valet och fått ungefär 52 % av rösterna. I ett uttalande den 24 juni 1998, alltså samma dag som valresultatet utropades men sannolikt författat dessförinnan, uttrycker Ordförandeskapet stor oro över att Togos regering stoppat rösträkningen.<sup>25</sup> Dessutom poängterar Ordförandeskapet att Unionen på begäran av Togo bistått valprocessen för att på så vis pressa regeringen till att återuppta rösträkningen. Eftersom Togos regering redan samma dag annonserade resultatet får man anta att de inte gav Ordförandeskapets uttalande någon närmare eftertanke. Dessa omständigheter ledde till att Kommissionen den 8 juli 1998 föreslog att Rådet skulle kalla till samråd med Togo i enlighet med artiklarna 5 och 366a i Lomékonventionen.<sup>26</sup> I meddelandet från Kommissionen uppgavs dessutom att alla röstsedlar ännu ej hade räknats innan Togos regering utropat Eyadéma som segrare i valet.

Fierro poängterar att detta var första gången Gemenskapen återopade den nytillkomna artikel 366a i Lomékonventionen.<sup>27</sup> Hon för vidare ett intressant resonemang om maktkampen mellan Kommissionen, Rådet och i viss mån Europaparlamentet över denna typ av frågor. Tidigare hade liknande utrikespolitiska aktioner alltid initierats av Rådet inom ramen för GUSP eller dess föregångare. Togo skulle alltså bli vändpunkten:

<sup>24</sup> Skriftlig fråga P-0843/98 från Jean-Antoine Giansily (UPE) till Kommissionen, 11 mars 1998, EGT C 304, 2/10/1998, s. 159.

<sup>25</sup> Bull. EU 6-1998, p. 1.4.28

<sup>26</sup> SEC(1998) 1189 final, Communication from the Commission to the Council on the opening of consultations with Togo pursuant to article 366a of the Lomé Convention (Rådets generalsekretariat gjorde dokumentet tillgängligt för författaren den 24 januari 2006 efter att begäran om dokumentet enligt Förordning (EG) Nr 1049/2001 godkänts, Beslut 06/0090-eb). Se också: Inledning av samråd med Togo i enlighet med artikel 366a i Lomékonventionen, Bull. EU 7/8-1998, p. 1.4.150.

<sup>27</sup> Fierro (2003), s. 321. Faktum är att Gemenskapen redan återopat artikel 366a i den reviderade Lomékonventionen redan i januari 1996, i relation till Niger, men då meddelat beslutet i ett uttalande från ordförandeskapet. Se avsnittet om Niger (5.3) nedan.

The case of Togo meant the end of a legally-dubious practice of decisions on suspension being entirely at the Council level through CFSP acts, such as common positions<sup>28</sup>

Trots att AVS-rådet redan den 20 december 1995 fattat beslut om att interimistiskt tillämpa artikel 366a Lomé IV bis från och med den 1 januari 1996 fanns ännu ingen intern gemenskapsrättslig procedur för hur suspensionsbeslut skulle tas.<sup>29</sup> Den reviderade Lomékonventionen hade trätt ikraft endast tre veckor innan presidentvalet hölls i Togo. Kommissionen hade 1996 lämnat ett förslag<sup>30</sup> på hur en sådan procedur skulle utformas men Rådet hade ännu inte antagit förslaget eftersom Storbritannien inte kunnat acceptera att suspensionsbeslut skulle fattas med kvalificerad majoritet. Kommissionen uppskattade dock den förändring det färskva regeringsskiftet i Storbritannien medfört i denna fråga. Den nytilträdde Blair-administrationen delade inte sina föregångares farhågor angående beslutsqualifikation i denna fråga, utan accepterade kvalificerad majoritet. Därmed låg vägen i praktiken öppen för Kommissionen att pröva procedurernas bärkraftighet, och på så vis skapa ett vägledande fall.<sup>31</sup> Kommissionen väntade dock till dess att Ordförandeskapet fördömt den togolesiska regeringens suspension av rösträkningen och hantelande av valet i övrigt. Detta kan ses som ett sätt att försäkra sig om att dess förslag inte skulle lida ett nesligt nederlag i Rådet.<sup>32</sup>

Rådet beslutade den 13 juli 1998 att samråd med Togo skulle hållas.<sup>33</sup> Europaparlamentet stödde detta beslut i en resolution från den 18 juli.<sup>34</sup> Europaparlamentet ”betvivlar starkt tillförlitligheten av de valresultat som inrikesministern tillkännagav den 24 juni”.<sup>35</sup> Dessutom beklagar parlamentet

även att resultaten tillkännagavs redan innan alla röster hade räknats, att myndigheterna inte respekterade den togolesiska vallagstiftningen samt att oppositionen förfördelades genom en ojämlig tillgång till media.<sup>36</sup>

<sup>28</sup> Fierro (2003), s. 322.

<sup>29</sup> Artikel 1(h), Beslut nr 6/95 av ministerrådet för AVS EG av den 20 december 1995 om övergångsbestämmelser som gäller från och med den 1 januari 1996 (95/584/EG), EGT L 327, 30/12/1995 s. 32.

<sup>30</sup> KOM (96) 69 slutlig, 21/2/1996.

<sup>31</sup> Jämför Fierro (2003) s. 322 f.

<sup>32</sup> Det skulle dröja till den 11 mars 1999 innan Rådet beslutade om att fastslå proceduren i gemenskapsrätten, Rådets beslut av den 11 mars 1999 om förfarandet för att genomföra artikel 366a i den fjärde AVS-EG-konventionen, EGT L 75 20/2/1999, s. 32. Se avsnitt 4.3.1 ovan.

<sup>33</sup> Bull EU 7/8-1998, p. 1.4.150.

<sup>34</sup> Europaparlamentets resolution om situationen i Togo, Bull EU 7/8-1998, p. 1.2.6.

<sup>35</sup> Europaparlamentets resolution om situationen i Togo, Bull EU 7/8-1998, p. 1.2.6.

<sup>36</sup> Europaparlamentets resolution om situationen i Togo, Bull EU 7/8-1998, p. 1.2.6.

Som ett resultat av flera frågor från olika parlamentsledamöter begärde också parlamentet i resolutionen att den europeiska revisionsrätten skulle undersöka hur ”de medel som anslagits till valförfarandet har använts.”<sup>37</sup>

Samråd ägde rum 30 juli 1998 i Bryssel. EU företrädades av ”Trojkan”: Österrike som sittande ordförande, Storbritannien och Tyskland som föregående respektive efterträdande ordförandeländer. Togos delegation leddes av landets premiärminister, Kwassi Klutse. De vittnesmål Unionen samlat in från sina valövervakare skilde sig markant från de uppgifter Togo redovisade. I ett första uttalande, utfärdat samma dag som samråden hölls, anger Ordförandeskapet:

[v]id samrådet, som fördes i en öppen och konstruktiv anda, tog EU-sidan upp en rad frågor med anknytning till valprocessen och händelserna därefter. Efter att ha lyssnat till de förklaringar som framfördes av Togo, vilka skiljer sig avsevärt från den bedömning som EU-observatörerna har gjort, kommer EU att i detalj granska dem och på denna grundval, samt med beaktande av den kommande utvecklingen när det gäller det konkreta genomförandet av den demokratiska processen i Togo, besluta om samrådet skall fortsätta.<sup>38</sup>

Även om samrådet genomfördes i ”en öppen och konstruktiv anda” är det uppenbart att parterna befann sig långt ifrån samförståndets och samarbetets hägn. Denna slutsats befästs av Rådets beslut från den 24 september:

Eftersom de samråd som hölls med Togo i juli om oegentligheter i samband med presidentvalen i juni 1998 inte var tillräckliga, begär Rådet formellt av regeringen i Togo att underrätta Rådet om de åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att avhjälpa situationen<sup>39</sup>

Den 25 november, cirka fyra månader efter samrådet ägt rum, föreslog så Kommissionen Rådet att avsluta samrådet. Enligt den reviderade fjärde Lomékonventionen skulle samråd inte pågå längre än 30 dagar.<sup>40</sup> Kommissionens förslag var att Rådet skulle avsluta samrådet och meddela Togo att samarbetet inte skulle återupprättas, eftersom ingen lösning funnits på Togos fortlöpande misslyckande med att leva upp till de värden som beskrivs i artikel 5 i Lomékonventionen.<sup>41</sup> Kommissionen förespråkar alltså en ganska

<sup>37</sup> Europaparlamentets resolution om situationen i Togo, Bull EU 7/8-1998, p. 1.2.6.

<sup>38</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Togo, 30/7/1998.

<sup>39</sup> Bull EU 9-1998, p. 1.3.143.

<sup>40</sup> Artikel 366a, p. 2, Lomé (IV)bis, EGT 156, 29/05/1998, s. 3.

<sup>41</sup> SEC(1998) 1956 final, 25/11/1998 (Rådets generalsekretariat gjorde dokumentet tillgängligt för författaren den 24 januari 2006 efter att begäran om dokumentet enligt Förordning (EG) Nr 1049/2001 godkänts, Beslut 06/0090-eb). Se även Bull EU 11-1998, p. 1.3.133.

hård linje, även om man föreslog att Unionen skulle försöka att undvika att civila drabbades onödigt hårt. Rådet följde Kommissionens linje, men man kan skönja en nyans i förslaget. Rådet verkar mer benäget att besluta om positiva åtgärder än Kommissionen.<sup>42</sup>

Eftersom det trots alla ansträngningar inte har varit möjligt att finna någon lösning på dessa brott mot konventionen och i avsaknad av konkreta åtgärder från Togos myndigheter för att avhjälpa situationen, föreslog Kommissionen att Rådet skulle avsluta samrådet och inte återuppta det samarbete med Togo som redan upphörde 1992. Rådets beslut, som även undertecknats av Kommissionen, anmälades till Togos myndigheter den 14 december 1998. I beslutet preciseras att Unionen inte kommer att återuppta samarbetet med Togo, men att man kommer att se till att det civila samhället i Togo inte drabbas och bidra att de viktigaste inslagen i artikel 5 i Lomékonventionen iakttas. Europeiska Unionen kommer att ompröva detta beslut när skälen till att det fattades har undanröjts.<sup>43</sup>

Rådet utfäster, väl långtgående, alltså att man skall se till att det civila samhället inte drabbas av att Unionen inte kommer att återuppta utvecklings-samarbetet med Togo. Det är utomordentligt svårt att se hur denna utfästelse skulle kunna upprätthållas. De andra AVS-länderna uttryckte sitt missnöje med Rådets beslut. De ansåg att Togo behandlats orättvist, och att beslutet togs innan alla andra möjliga utvägar faktiskt uttömts. På en internationell konferens i Stockholm<sup>44</sup> talade AVS-gruppens Generalsekreterare Ng'andu Peter Magande om hur Rådet misslyckats med förhandlingarna med Togo. Han ansåg att "In all cases, the ACP Group felt there was a lack of meaningful dialogue between the partners."<sup>45</sup> En del av kritiken uppmärksammade att det faktum att samrådet ägde rum bakom lyckta dörrar omöjliggjorde en transparent bedömning. Naturligtvis innebär detta att kritiken som riktar sig mot att alla möjligheter till en samrådslösning inte uttömts potentiellt var orättmätig. Samtidigt väcker ett slutet förfarande frågor om ifall ett annat

<sup>42</sup> Distinktionen mellan "positiva åtgärder" och "negativa åtgärder" innebär att man skiljer på åtgärder som avbryter samarbete (negativa) med åtgärder som syftar till att belöna efter att vissa mål uppnåtts. I sammanhanget används ofta liknelsen "morot eller piska". Jämför Elena Fierros analys som hon sammanfattar: "It [the Council] suspended existing co-operation with Togo, but the stick was somehow balanced with a carrot", Fierro (2003) s. 324.

<sup>43</sup> Bull EU 12-1998, p. 1.3.140.

<sup>44</sup> Konferensen "Dialogue for Democratic Development: Renewing the ACP-EU Partnership for the 21st Century" anordnades av International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), se: von Meijenfeldt, Santiso, Ångeby m.fl. (1999).

<sup>45</sup> Brainstorming about Democracy, *The Courier*, nummer 173, 1999, s. 7. Jämför Fierro (2003), s. 325 f.

resultat skulle kunna ha uppnåts. Fierro diskuterar detta och kommer fram till att problemet kunde lösas med tillgång till opartisk tvistlösning.<sup>46</sup> Även om jag håller med Fierro om att transparens hade minskat risken för den här typen av kritik måste jag likväl framhålla att Lomé IV konventionens artikel 352 reglerade situationen då tvist uppstår mellan parterna rörande tolkningen eller tillämpningen av konventionen. Skulle AVS-ministerrådet misslyckas att slita tvisten kunde den på endera partens begäran hänskjutas till skiljeförfarande.

Togo-fallet blev det första fall där Gemenskapen använde sig av möjligheten i den reviderade Lomé IV konventionen till att kalla till samråd med stöd av artiklarna 5 och 366a. Det handlade egentligen inte om att utreda ifall samarbetet skulle suspenderas, eftersom samarbetet med Togo redan var suspenderat, utan snarare om möjligheten till återupptagande av samarbete. Huruvida detta har någon konsekvens, alltså: skulle resultatet blivit en negativ åtgärd om en sådan inte redan varit på plats, är en spekulation i kontrafaktiska omständigheter, och alltså omöjlig att vederlägga. Det som skall betonas är helt enkelt att det första fallet då artikel 366a tillämpades, egentligen inte var något typfall för villkorsklausulens tilltänkta användningsområde.

#### 5.2.2.2 *Parlamentsval 21 mars 1999*

Till följd av det orättmätiga valresultatet från 1998 års presidentval bojkotade oppositionen parlamentsvalet i mars 1999.<sup>47</sup> EU hade engagerat sig i en försoningsprocess inför parlamentsvalet, men denna misslyckades alltså. Ordförandeskapet utfärdade en deklARATION som beskrev EU:s reaktion på valresultatet:

Europeiska unionen har med beklagande noterat att dess initiativ, liksom de initiativ som tagits av medlemsstaterna och av Organisation Internationale de la Francophonie, för att få till stånd en dialog i Togo inte ledde till något resultat före parlamentsvalet den 21 mars 1999. Enligt Europeiska unionens uppfattning visar det faktum att inget av de viktigare oppositionspartierna deltog i valförandet samt siffrorna för valdeltagandet att den nationalförsamling som valdes genom ett sådant val inte på ett korrekt sätt kan återspegla det togolesiska folkets politiska vilja.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> ”This case shows that, if disagreement remains, the interested party should be awarded the right to submit the dispute to a third arbiter, who might arrive at an independent conclusion.”, Fierro (2003), s. 326.

<sup>47</sup> Valbråk i Togo, Göteborgs-Posten, 23/3/1999.

<sup>48</sup> Förklaring från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om parlamentsvalet i Togo, 25/3/1999.

Uttalandet är ett starkt fördömande av brott mot demokratiska principer och således ett konstaterande av att Togo brutit mot Lomékonventionens värdegrund. Av någon anledning väljer dock Ordförandeskapet att avstå från att uttryckligen poängtera detta.

Den politiska splittring Togo upplevde till följd av presidentvalet 1998 lamslog landet. Ett försök att medla i konflikten mellan den sittande president Eyadéma och oppositionen resulterade den 29 juli 1999 i att ett avtal, Lomé-ramavtalet,<sup>49</sup> signerades. Avtalets syfte var att skapa förutsättningar för att hålla nya val. Det var representanter från EU, OIF,<sup>50</sup> Tyskland och Frankrike som lyckades få parterna att komma överens om villkoren. De mest intressanta kompromisserna var att ny vallagstiftning tillkom, att en oberoende valövervakningskommission upprättades och att president Eyadéma avkrävdes två löften: dels att inte ställa upp för omval i nästa presidentval (2003), dels att tidigarelägga nästa parlamentsval till 2000.<sup>51</sup> Eyadémas löfte att inte ställa upp för omval är anmärkningsvärt. 1999 hade han suttit vid makten i trettio två år. Detta till trots är det mest anmärkningsvärda med hans löfte kanske den syn på rättstaten det förmedlar. Togos konstitution förbjöd vid löftets avläggande presidenten från att kandidera för en tredje mandatperiod i följd.<sup>52</sup> Att i ljuset av ett uttryckligt, i konstitutionen fastslaget förbud, proklamera att man inte kommer ställa upp för omval hade varit att jämföra med ett politiskt självmord i de flesta demokratier. I Togo togs löftet emot med en lättnadens suck.

Under hösten 1999 utfärdar Ordförandeskapet en deklARATION som i positiv anda uppmuntrar det arbete som påbörjades då Lomé-ramavtalet slöts.<sup>53</sup> Denna uppfattning delades förvisso av Amnesty, men kritik mot Lomé-ramavtalet framförs också. I första hand anser Amnesty att avtalet kunde gått längre vad gäller konkretiseringen av vad som behöver göras i landet.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> Detta avtal benämns också Accord-Cadre de Lomé (ACL) och Lomé Framework Agreement.

<sup>50</sup> Organisation Internationale de la Francophonie.

<sup>51</sup> KOM(2003) 850 slutlig, 8/1/2004.

<sup>52</sup> Togos Konstitution: Chapter IV, sub-heading 1, Article 59: "The President of the Republic is elected by direct universal suffrage for a five-year period renewable once. In no circumstances can anyone stay in office for more than two periods", min källa: Togo – No political stability without respect for human rights, Amnesty International October 1999, AI Index: 57/38/99, s. 4.

<sup>53</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om dialogen i Togo och underlättrandet av denna, Dok. 11650/99.

<sup>54</sup> "While recognising that the Lomé Framework Agreement is a first step towards political stability in Togo, Amnesty International is deeply concerned by the lack of any concrete

Unionen valde dock att fokusera på den positiva utvecklingen och fortsatte under våren 2000. Den 20 april meddelar Ordförandeskapet att:

Europeiska unionen välkomnar Togos nya vallag och uppmuntrar alla parterna i dialogen i Togo att aktivt delta i den gemensamma övervakningskommittén och i inrättandet av den oberoende nationella valkommittén.<sup>55</sup>

Nya vallagar var en av de viktiga punkterna i Lomé-ramavtalet. Så fort den korresponderande kuggen, en oberoende nationell valkommitté, var på plats ansåg Unionen att val kunde hållas i Togo.<sup>56</sup> Det skulle visa sig gå relativt fort för Togo att uppfylla även denna del av Lomé-ramavtalet. Den 12 juli deklarerade Ordförandeskapet att man välkomnade upprättandet av den nationella oberoende valkommittén.<sup>57</sup> Unionen hade sedan Lomé-ramavtalet slöts framhållit att man var villig att stödja anordnandet av demokratiska val finansiellt, såväl som med tekniskt kunnande. Detta erbjudande utnyttjades inte av Togo under år 2000, och därför återupprepades det i samband med att Unionen uttryckte sitt välkomnande över att datum fastslagits för parlamentsval i Togo i februari 2001. Valen skulle hållas den fjortonde och tjugooåttonde oktober 2001. I det uttalande Ordförandeskapet publicerade den 6 februari angavs att:

Europeiska Unionen anser att tillkännagivandet är ett första steg mot en normalisering av Unionens förbindelser med Togo och uppmuntrar alla parter att fortsätta genomförandet av ramavtalet i Lomé som leder till en fri, rättvis och öppen valprocess.<sup>58</sup>

Det är uppenbart att Unionen var nöjda med den utveckling de såg i Togo. Denna typ av positiva åtgärder, att uppmuntrande tala om ”ett första steg mot en normalisering”, hade Unionen dittills varit sparsam med i relationen med Togo. Unionen skulle också få chansen att stödja valprocessen. Den 6 juli 2001 meddelar Ordförandeskapet att Unionen mottagit en ansökan om stöd från Togo, och att man beslutat att sända en undersökningsgrupp till Togo den 9 juli. Återigen belönas Togos handlande i vad Unionen upplever som rätt riktning med lovord:

---

measures aimed at ending impunity, investigating human rights abuses and bringing those responsible to justice.”, Amnesty International October 1999, AI Index: 57/38/99, s. 7.

<sup>55</sup> Bull EU 4-2000, p. 1.6.17.

<sup>56</sup> Bull EU 4-2000, p. 1.6.17.

<sup>57</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Togo, Dok. 10077/00.

<sup>58</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Togo, Dok. 5700/01.



Europeiska Unionen upprepar sin önskan att valet skall gå öppet och rättvist till och erinrar om att detta kommer att bidra till att Unionen återupptar sitt samarbete med Togo, oavsett vad det togolesiska folket väljer, och åtar sig att redan nu förbereda ett sådant återupptagande.<sup>59</sup>

Unionens förhoppning om öppenhet och rättvisa förhållanden i valkampanjen sänktes kraftigt ganska snart. Den 3 augusti dömdes den tidigare ordföranden för Togos advokatsamfund, Maître Agboyibo för att ha misskrediterat premiärministern offentligt. Agboyibo gjorde som ledare för CAR, ett av oppositionspartierna, kraftiga fördömanden av regimen brott mot mänskliga rättigheter. Det framstod också som mer och mer tydligt att valen som skulle hållits i oktober inte skulle hållas förrän följande år. Ordförandeskapet väddade i ett uttalande i oktober 2001 till president Eyadéma att släppa Maître Agboyibo ur fängelset. Eftersom han dömts till fängelse skulle han sannolikt inte kunna ställa upp i parlamentsvalet året därpå, och detta sågs av Unionen som ett stort steg bakåt i den process mot öppenhet som eftersträvades i Loméramverkets anda.<sup>60</sup>

Den tidigare positiva utvecklingen tog ytterligare ett kliv bakåt i februari 2002, då parlamentet och ministerrådet i Togo beslutade om att förändra vallagarna, vilket enligt Unionen riskerade att stjälpa hela valrörelsen och med den Lomé-ramavtalet. Som reaktion på denna utveckling, suspenderade Unionen sitt stöd till den pågående valprocessen.<sup>61</sup> I samma dokument betonade Unionen att det enda som kunde få relationerna mellan Togo och Unionen att återgå till det normala var just "the satisfactory conclusion of the electoral process embarked upon."

Parlamentsvalet hölls den 27 oktober 2002, och även detta val bojkottades av oppositionen. Dessa förutsättningar fick Unionen att meddela att

Även om valen förrättades utan incidenter iaktogs inte de villkor som föreskrivs i Lomé-ramavtalet under valupptakten, och de oppositionspartier som skrev under avtalet deltog inte. Under dessa omständigheter anser inte Europeiska unionen att valen kommer att främja dialogen inom landet. Det fak-

<sup>59</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Togo, Dok. 10601/01.

<sup>60</sup> I samma deklARATION uppmärksammade för övrigt Ordförandeskapet att Eyadéma vid flera tillfällen bedyrat att han tänkte respektera artikel 59 av den togolesiska konstitutionen (som begränsar antalet mandatperioder för presidentämbetet), Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Togo, Dok. 12657/01.

<sup>61</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Togo, Dok. 6043/02.

tum att sättet på vilket röstsammanräkningen genomfördes saknar trovärdighet kommer inte att bidra till en lösning av den politiska krisen i Togo.

Europeiska unionen råder de togolesiska myndigheterna och samtliga oppositionspartier att se till att det vid nästkommande val blir möjligt för företrädare för alla politiska schatteringar att komma till tals och delta med största möjliga öppenhet och oberoende.<sup>62</sup>

En månad senare, vid ministermötet mellan EU och de afrikanska länderna i Ouagadougou var det åter dags för EU, att uttrycka sin oro över omständigheterna kring valet i Togo:

The EU delegation expressed serious concern over the conduct of the parliamentary elections on 27 October 2002. It stated that the way the elections were conducted was not helpful to a democratic process in the country or laying the ground for better prospects for the future.<sup>63</sup>

I detta meddelande poängterades att det snart skulle hållas presidentval i landet, och att det var viktigt att man så snart som möjligt fastslog de valagar som skulle styra presidentvalet, så att alla som ville kandidera bereddes möjlighet till det. Kanske hade man kikat i kristallkulan, därför att den 30 december antog Togos parlament en lag som godkände förändring av artikel 59 i konstitutionen, och således beredde väg för en tredje mandatperiod för President Eyadéma. Vid samma tillfälle sänktes också regeln om lägsta ålder för presidentämbetet till 35 år. Oppositionen menade att detta var ett beställningsjobb med President Eyadémas son som tänkt förmånstagare.

Valet hölls den 1 juni 2003. En av de främsta utmanarna var återigen Gilchrist Olympio, men denna gång undanröjdes han redan under våren innan valet, då parlamentet antog en lag som förbjöd presidentkandidater att kandidera om de bott utomlands så sent som ett år innan valet. Olympio som bott i exil, senast i Ghana sedan flera år, var därmed utesluten på formella grunder. Den 15 maj 2003 meddelade Unionen sitt missnöje med att Togo inte godkänt någon valövervakningsdelegation från EU.<sup>64</sup> Oppositionen vägrade att godkänna valresultatet.<sup>65</sup> Den officiella rapporten gav Eyadéma nästan 58 % av rösterna och valdeltagandet var relativt högt, omkring

<sup>62</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Togo, Dok. 13636/02.

<sup>63</sup> Demarche of the EU to Togo, Doc. 15132/1/02 REV 1.

<sup>64</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om förhållandena inför presidentvalet i Togo, Dok. 9353/03.

<sup>65</sup> Togo får två regeringar, Göteborgs-Posten 6/6/2003.

70 %. Oppositionen överklagade valresultatet i författningsdomstol. De anförde att en rad omständigheter som stred mot vallagarna hade förelegat. Exempelvis hade människor förhindrats att rösta, valurnorna skall ha fyllts med röster på Eyadéma redan innan vallokaler öppnats och vallängderna skall ha innehållit namn på människor som helt enkelt inte existerade, men likväl röstat på Eyadéma. Författningsdomstolen avtog överklagandet, och regeringen i Togo fick stöd av valobservatörer från Afrikanska Unionen samt Västafrikanska samarbetsorganisationen (ECOWAS).<sup>66</sup>

Relationerna mellan EU och Togo vände återigen till det bättre efter att Togos premiärminister Koffi Sama vid ett möte den 2 oktober 2003 frågat Kommissionens dåvarande president Romano Prodi om inte ett samråd i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet kunde upprättas för att lösa relationerna länderna emellan. Detta initiativ togs emot med glädje av Kommissionen, som snabbt utarbetade ett förslag till öppnande av samråd.<sup>67</sup> Den inbjudan till samråd som Rådet och Kommissionen skickade till premiärminister Sama specificerade tydligt vad Unionen ansåg vara det största hindret mot ett återupptaget samarbete med Togo:

Europeiska Unionen önskar i synnerhet utröna den togolesiska regeringens avsikter när det gäller att inleda en verklig dialog med de olika oppositionspartierna och företrädare för det civila samhället för att ta itu med en reell demokratisk process som leder till ett fullständigt återställande av demokratin på samtliga nivåer i samhället. Europeiska Unionen önskar även diskutera situationen i Ert land när det gäller de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, bl.a. mediernas frihet, för att utröna vad den togolesiska regeringen har gjort för att förbättra situationen.<sup>68</sup>

Återigen är det alltså demokratiseringsprocessen som står i fokus. Med det förra presidentvalet i bakhuvudet, och hur Lomé-ramavtalet hade åsidosatts inför det, ville Unionen uppenbarligen få till stånd ett politiskt klimat i Togo som tillät en politisk opposition att ta regeringsmakten.

Samrådet hölls den 14 april 2004 i Bryssel. Togo hade förberett en lista med 22 åtaganden för att förbättra situationen för demokrati och mänskliga rättigheter i landet, vilken de presenterade vid samrådet.<sup>69</sup> Den ambitiösa

<sup>66</sup> Utrikespolitiska Institutet, Togo, <http://www.landguiden.se/> (2008-10-15).

<sup>67</sup> KOM(2003) 850 slutlig.

<sup>68</sup> KOM(2003) 850 slutlig, bilaga.

<sup>69</sup> Bland åtagandena märks åtagande 1.3: "Commitment to carry out, on the basis of the Lomé Framework Agreement, a review of the electoral framework, ensuring a transparent and democratic electoral process acceptable to all parties, within a period of six months."; åtagande 2.2: "Commitment to free all political prisoners clearly being held on grounds of

listan togs emot med tillförsikt av Unionen. I huvuddrag kan åtagandena sammanfattas med att demokratin skulle stärkas genom att vallagarna reviderades och dialogen mellan regering och opposition skulle återupptas, med att regeringen stärkte skyddet för mänskliga rättigheter genom att politiska fångar frigavs och häktades tid som frihetsberövade kortades ned samt med att rättsväsendet formella legitimitet stärktes genom en översyn av de konstitutionella bestämmelserna.

Ett av åtagandena innebar att Togo ganska omgående skulle presentera två rapporter om hur arbetet fortskred. Rapporterna presenterades den 31 maj och den 1 juli. Unionens värdering av Togos hängivenhet till de 22 åtagandena bådade gott för Togo:

de togolesiska myndigheterna har visat sig i hög grad beredda både att fortsätta och fördjupa diskussionerna och att underlätta uppdraget, vilket också anges i åtagandet i punkt 4.2.<sup>70</sup>

Togos regerings ansträngningar för att skapa dialog med oppositionen lovordades. Frågan var om det skulle hålla denna gång? Den 15 november beslutade Rådet att samrådet skulle avslutas.<sup>71</sup> I beslutet konstaterades att Togo brutit mot Artikel 9 Cotonou. Rådet antog 7 stycken lämpliga åtgärder i linje med artikel 96 i Cotonouavtalet. De två första handlade om villkor för att projekt finansierade av sjätte och sjunde Europeiska utvecklingsfonderna (EDF) skulle återupptas. Det innebar att de projekt som gynnade förbättringen av mänskliga rättigheter skulle få fortsatt stöd. De tre följande lämpliga åtgärderna handlade om den nionde utvecklingsfonden, och hur Togo kunde komma ifråga för stöd i denna. Som villkor för att så skulle ske uppställdes att Togo tillsåg att förutsättningar för ett öppet och transparent parlamentsval, som både regering och opposition var nöjda med, samt ett

---

their political opposition or criticisms of the Government or for other reasons that do not justify imprisonment. A list of the prisoners affected by this measure should be drawn up in cooperation with one or more recognised NGOs that have competence in this area and are accepted by all parties. This commitment should be fulfilled within a period not exceeding six weeks.”; åtagande 4.1: ”Commitment to submit reports to the EU bodies on 1 June and 1 July 2004 on progress made in the various areas of the dialogue and on the fulfilment of the commitments that have been made.”, Opening of consultations with the ACP-side concerning the Togolese republic under Article 96 of the Cotonou Agreement, Conclusions of the European Union, Doc. 8232/04.

<sup>70</sup> KOM(2004) 576 slutlig, s. 3.

<sup>71</sup> Rådets beslut av den 15 november 2004 om avslutande av samrådsförfarandet med Republiken Togo enligt artikel 96 i Cotonouavtalet, 2004/793/EG, EUT L 349, 25/11/2004 s. 17.

datum för när ett sådant val kan hållas, presenterades. Dessutom angavs att en särskild dialog mellan EU och Togo skulle upprättas för de kommande 24 månaderna.<sup>72</sup>

### 5.2.2.3 Militärkupp i Togo

Lördagen den 5 februari 2005 avled president Eyadéma av en hjärtattack strax innan han skulle resa till Frankrike för vård.<sup>73</sup> Eyadéma hade då haft makten i Togo sedan 1967.

Enligt Togos konstitution skulle parlamentets talman ta över makten i landet vid presidentens frånfalle. Fambare Natchaba Ouattara var dock vid Eyadémas död på resa i Europa, och eftersom den togolesiska militären snabbt stängt landets gränser då presidenten avled, kunde talmannen inte återvända. General Zakari Nandja hävdade att Togo befann sig i ett maktvakuum, och för att råda bot på detta utropade han president Gnassingbe Eyadémas son, dåvarande gruvministern, Faure Eyadéma till president. Togos parlament avskaffade bestämmelsen om att nyval skulle hållas inom 60 dagar efter presidentens död, vilket innebar att Faure Eyadéma skulle sitta kvar tills hans fars mandat löpte ut 2008.

Omvärldens reaktioner lät inte vänta på sig. Afrikanska Unionens dåvarande ordförande, Nigerias president Olusegun Obasanjo, fördömde maktövertagandet i stränga ordalag genom att kalla det en militärkupp. Fördömanden kom likaså från USA:s president, Storbritannien och Frankrike.<sup>74</sup> EU:s höge representant för GUSP uttryckte ”its deep concern” och anslöt till

[t]he calls from the International Community, in particular from African Union Commission Chairman Konaré, African Union Chairman in Office President Obasanjo and ECOWAS, to the Togolese authorities, urging them to act in accordance with the Country's Constitution and relevant legislation.<sup>75</sup>

Den 9 februari uttalade ordförandeskapet att det på Unionens vägnar anslöt sig till FN:s, AU:s och ECOWAS:s uttalanden.

Europeiska unionen följer med oro den politiska utvecklingen i Togo och ansluter sig till Förenta nationernas, Afrikanska unionens och Ecowas uttalan-

<sup>72</sup> Se Bilaga till Rådets beslut av den 15 november 2004 om avslutande av samrådsförfarandet med Republiken Togo enligt artikel 96 i Cotonouavtalet, EUT L 349, 25/11/2004 s. 17.

<sup>73</sup> Togokupp fördöms, Göteborgs-Posten 7/2/2005.

<sup>74</sup> Statement on Transition of Power in Togo, The White House, 10/2/2005; Omvärlden fördömer kupp i Togo, Göteborgs-Posten 7/2/2005.

<sup>75</sup> Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, expresses its deep concern about the latest developments in Togo, 7/2/2005, S044/05.

den där man kräver att den demokratiska processen skall respekteras. EU fördömer alla brott mot de konstitutionella bestämmelserna om tillfälligt utövande av makten och betraktar sådana överträdelser som en statskupp. EU uppmanar alla ansvariga politiker och statliga institutioner att arbeta för en fredlig övergång till ett demokratiskt system.<sup>76</sup>

Uttalandet är författat i kraftiga ordalag. EU konstaterar att brott skett mot de konstitutionella bestämmelserna i landet, EU fördömer dessa och betraktar brotten som en statskupp. Likväl nämns inte Cotonouavtalet.

Den 18 februari meddelade Faure Eyadéma att han tänkte utlysa nyval inom 60 dagar, men att han tänkte stanna kvar på presidentposten till dess. Uttalandet mottogs med starka demonstrationer av oppositionen i Togo. Sedan Faure Eyadéma tog makten hade flera människor omkommit under de demonstrationer som följt, och detta uttalande spädde på ilskan hos folket.<sup>77</sup> EU:s Kommissionär för Utvecklingsstöd och humanitärt bistånd, Louis Michel, uttalade att

[b]y acting in this way, Faure Gnassingbe and those who support him bear responsibility for their country's isolation. I urge them to return to constitutional rule immediately.<sup>78</sup>

Pressen från omvärlden ökade på Faure Eyadéma. Den 23 februari utfärdade Ordförandeskapet ett nytt uttalande där Faure Eyadémas beslut att stanna kvar på presidentposten fram till valet kritiseras, där EU upprepar sina krav från uttalandet den 9 februari och, framför allt, där EU uttalar villkor:

Om inga framsteg görs förbehåller sig EU rätten att vidta åtgärder till stöd för Ecowas och i synnerhet att ompröva sin hållning gentemot Togo beträffande dess regerings 22 åtaganden inom ramen för samråden under 2004.<sup>79</sup>

EU var inte ensamma om att uttrycka möjliga sanktioner till följd av att Faure Eyadéma klamrade sig kvar vid makten. AU:s freds och säkerhetsråd (The Peace and Security Council) beslutade den 25 februari att stänga av Togo från AU:s aktiviteter som följd av att Faure Eyadéma ännu ej avgått.

<sup>76</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den politiska situationen i Togo efter president Eyademas bortgång, Dok. 6172/1/05 REV 1.

<sup>77</sup> Togos opposition manar till nya protester, Göteborgs-Posten 14/2/2005, Oppositionen höjer rösten i Togo, Göteborgs-Posten 20/2/2005.

<sup>78</sup> Togo: European Commission calls for immediate return to constitutional rule, 20/2/2005, IP/05/203.

<sup>79</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den politiska situationen i Togo, Dok. 6606/05.

Council,

2. Demands the return to constitutional legality, which entails the resignation of Mr. Faure Gnassingbé and the respect of the provisions of the Togolese Constitution regarding the succession of power;

3. Confirms the suspension of *de facto* authorities in Togo and their representatives from participation in the activities of all the organs of the African Union until such a time when constitutional legality is restored in the country and requests the Commission to ensure the scrupulous implementation of this measure<sup>80</sup>

Ett fåtal timmar efter beslutet meddelade Faure Eyadéma i ett direktsänt TV-tal att han skulle avgå med omedelbar verkan.<sup>81</sup>

Även om AU:s beslut att stänga av Togo säkerligen hade tungt inflytande över Faure Eyadémas beslut att avgå spelade andra faktorer sannolikt också en viktig roll. RPT valde samma dag Faure Eyadéma till partiets presidentkandidat, och dessutom till dess ordförande.

Efter att Faure Eyadéma klivit ned utnämndes parlamentets vice talman, Bonfoh Abbass till interimspresident fram till dess att en ny president valts. Ordförandeskapet utfärdade den 4 mars följande uttalande:

Europeiska unionen välkomnar Faure Gnassingbés avgång den 25 februari. Den är ett led återgången till den konstitutionella ordningen. Denna åtgärd måste bereda vägen för de fria och öppna president- och parlamentsval som unionen är beredd att bistå vid.

I detta sammanhang stöder Europeiska unionen fortsatt Ecowas (Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap) och Afrikanska unionens insatser för en lyckad övergång och för att fria och öppna val skall kunna hållas. Unionen insisterar på respekten för de mänskliga rättigheterna, de medborgerliga fri- och rättigheterna och upprätthållandet av säkerheten för alla.

Europeiska unionen insisterar även på att de åtaganden skall hållas som den togolesiska regeringen ingått i samband med samråden enligt artikel 96 i Cotonouavtalet, särskilt en nationell politisk dialog som gör det möjligt att utarbeta en ram för president- och parlamentsvalen som är godtagbar för alla parter.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Communiqué of the twenty-fifth meeting of the peace and security Council, 25/2/2005, PSC/PR/Comm.(XXV).

<sup>81</sup> Presidenten avgick på kuppen, Göteborgs-Posten, 26/2/2005.

<sup>82</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Togo, Dok. 7030/05.

För andra gången på drygt en vecka betonar EU vikten av att överenskommelsen från samrådet 2004 hålls. Dessvärre uttalar EU inte någon bedömning av den faktiska situationen.

Valet kom att hållas den 24 april. EU uppmanade strax innan valet parterna att agera ansvarsfullt och med öppenhet för att ge varje medborgare möjlighet att rösta fritt under fredliga och öppna former så att valet skulle bli trovärdigt.<sup>83</sup>

Dessutom erinrade ordförandeskapet återigen om de 22 åtaganden Togo gjort vid samrådet föregående år. Den 22 april hade Togos inrikesminister vädjat för att valet skulle skjutas upp då omständigheterna ”for a credible election had not been met and that the potential for a civil war was enormous.”<sup>84</sup> Interimspresidenten avskog vädjan och avskedade inrikesministern.

Dessvärre verkar Unionens uppmaningar inte haft önskad effekt. När valresultatet annonserades utropade oppositionen omedelbart att det manipulerats. Faure Eyadéma fick enligt det officiella resultatet ungefär 60 % av rösterna. Valdeltagandet var högt och Togos valkommission rapporterade att valet gått korrekt till. Oppositionen hävdade att valfusk förekommit och uppmanade folk att visa sitt missnöje.<sup>85</sup> USA:s utrikesdepartement har kommenterat valet i en rapport som bygger på en rapport ifrån FN:

Accredited international election observers noted massive irregularities during the election itself. For example, observers noted the presence of armed soldiers at polling stations. Also, many polling stations opened late, did not have the voter lists, or did not have ballots. A number of polling places closed on time despite starting late and despite not accommodating all who wanted to vote. Representatives of the opposition, legally permitted to be present inside the voting station, were prevented from doing so. Observers witnessed several underage children voting. There were reports that some ballot boxes arrived already filled with ballots. There were numerous reports of election officials adding ballots to the boxes during the course of election day. There were several claims that ruling party delegates had given voters money and pre-marked ballots to cast.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Togo, Dok. 8389/1/05 REV 1.

<sup>84</sup> U.S. Department of State Country Report on Human Rights Practices 2005 – Togo – March 2006, 8/3/2006.

<sup>85</sup> Anklagelser om valfusk i Togo, Svenska Dagbladet, 25/4/2005; Diktatorson vann valet i Togo, Svenska Dagbladet, 27/4/2005; oroligt i Togo sedan valresultatet blev känt, Göteborgs-Posten, 27/4/2005.

<sup>86</sup> U.S. Department of State Country Report on Human Rights Practices 2005 – Togo – March 2006, 8/3/2006.



EU accepterade däremot valresultatet som legitimt. Den 28 april utfärdade ordförandeskapet en deklARATION där det starkt fördömde den våldsvåg som slagit in över landet sedan valresultatet annonserades.<sup>87</sup> Unionens uttalande kom dagen efter det att oppositionens ledare, Emmanuel Akitani-Bob, utropat sig själv till ny president:

Togoleser. Det är er president som talar till er. Ja, er president. Vi har inte förlorat det här presidentvalet. Vi måste kämpa med våra liv som insats om det behövs för att tvinga en person som anser sig ha gudomlig makt över vårt folk att lyssna till sitt förnuft.<sup>88</sup>

Akitani-Bobs uttalande kritiserades omgående av AU:s ordförande Olusegun Obasanjo, tillika Nigerias president. Obasanjo hade verkat i sin roll som ordförande i AU för att medla fred mellan parterna i Togo. Den 6 juni utfärdar ordförandeskapet på nytt ett uttalande om situationen i Togo. EU uttrycker där sitt stöd för AU:s och ECOWAS:s åtgärder. Samtidigt erinras återigen om Togos 22 åtaganden från samrådet i november 2004. En av de åtgärder AU:s råd för fred och säkerhet vidtog var att häva sanktionerna som infördes i februari.<sup>89</sup>

Unionen utfärdade endast ett uttalande till om situationen i Togo under 2005. Detta skedde den 25 oktober efter det att den undersökningsgrupp som sänts ut av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter rapporterat om kränkningar av mänskliga rättigheter i Togo.

Europeiska unionen har uppmärksamt tagit del av den utförliga rapporten om de nyligen inträffade kränkningarna av mänskliga rättigheter i Togo, utarbetad av den undersökningsgrupp som utsänts av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter. Innehållet i rapporten bekräftar allvaret i de övergrepp och det våld som skördat ett mycket stort antal offer och som inneburit omänskliga och förnedrande handlingar samt förstörelse av egendom riktad mot bland annat vissa av Europeiska unionens medlemsstater.

Europeiska unionen upprepar sitt fördömande av våldshandlingarna, varifrån de än kommer, och uppmanar de togolesiska myndigheterna att ingående och rättvist behandla frågan om de mänskliga rättigheterna i Togo, med beaktande av de åtaganden som gjordes 2004, och lagföra dem som är ansvariga för våldshandlingarna i syfte att få ett slut på känslan av att brotten inte bestraffas. Dessa moment av rättvisa kommer att bidra till att återupprätta för-

<sup>87</sup> Uttalande från Europeiska unionens ordförandeskap om situationen i Togo, Dok. 8553/05.

<sup>88</sup> Elva dödsoffer i fortsatta Togokravaller, Göteborgs-Posten, 28/4/2005.

<sup>89</sup> Sanktioner mot Togo hävs, Göteborgs-Posten, 28/5/2005.

troendet för rättsstaten och gynna flyktingarnas återvändande så att Togo kan genomföra en uppriktig, nationell försoningsprocess.

I detta sammanhang upprepar Europeiska unionen sin uppmaning om att inleda en genuin dialog som inbegriper samtliga landets politiska aktörer, är tydlig till form och innehåll och ger möjlighet att fastställa en valordning som är godtagbar för alla. Europeiska unionen noterar att fastän vissa insatser redan har gjorts, så återstår det viktigaste att göra.

Europeiska unionen framhåller slutligen att den även i fortsättningen är beredd att i överensstämmelse med Rådets beslut av den 15 november 2004 stödja regeringens och presidentens insatser vid genomförandet av de tjugotvå åtagandena och att unionen vill uppmuntra samtliga politiska krafter i Togo att verka för att konkreta och energiska åtgärder kan vidtas i detta avseende.<sup>90</sup>

EU visar här hur samspelet med FN fungerar. Rapporten har uppenbarligen stort värde för ordförandeskapet eftersom den i sig ligger till grund för detta kraftigt fördömande uttalande. Dessutom återknyter ordförandeskapet till de 22 åtagandena från november 2004, men tonen är mera tillmötesgående i detta uttalande än i uttalandet från den 25 april.

### **5.2.3 Sammanfattning Togo**

Samarbetet med Togo suspenderades i oktober 1992 på grund av strider mellan regeringsstyrkan och oppositionen inför stundande val. Även om det gradvis påbörjats återupptagande i vissa perioder hade det ännu den 31 december 2005 inte återupptagits fullt ut. Gemenskapens och Unionens åtgärder gentemot Togo har i första hand föranletts av att demokratiseringsprocessen i landet varit alltför svag. Sedan landets första val 1958, då Sylvanus Olympio valdes till premiärminister, har inget val anordnats utan oppositionen antingen bojkottat valet eller ställt upp och därefter anklagat den sittande regeringen för att ha manipulerat resultatet, med allvarliga demonstrationer som följd. Vid varje val i Togos historia förutom det allra första har människor fått sätta livet till.

Den 13 juli 1998 beslutade Rådet att kalla Togo till samråd enligt den reviderade Lomékonventionens artikel 366a. 25 november 1998 föreslog Kommissionen att Rådet skulle avsluta samrådet med Togo, och meddela att samarbetet inte kommer att återupptas. En hård linje således. Rådets beslut

<sup>90</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska ordförandeskapets vägnar om situationen i Togo, Dok. 13652/1/05 REV. 1.

kom att bli något mjukare – samrådet kom inte att återupptas, men man skulle se till att det civila samhället inte blev lidande. Samrådet skulle avslutas kvickt och Togo skulle enbart meddelas att samarbetet inte kommer att återupptas igen då Togo inte lyckats komma med något förslag på hur landet skulle hantera sina tillkortakommanden med att leva upp till värdena i artikel 5. Rådet valde dock en något mjukare linje. Beslutet blev att samarbetet inte skulle återupptas ännu, men detta skulle inte drabba det civila samhället i Togo. Rådet skulle också ompröva beslutet framöver.

Till följd av presidentvalet 1998 bojkottade oppositionen parlamentsvalet 1999. Landet blev svårt splittrat av detta. Genom aktivt medlande av EU, OIF, Frankrike och Tyskland förhandlades ett ramavtal fram för hur parterna skulle arbeta vidare mot försoning. Lomé-ramavtalet stipulerade att nya vallagar skulle antas, att en nationell valkommitté skulle etableras och att allmänna val skulle utlysas så snart som möjligt.

EU utfärdade under 2001 ett antal uttalanden där försoningsprocessen lovordades, och EU visade att Togo var på rätt väg. Val utlystes av valkommittén till oktober 2001.

I augusti drabbades demokratiseringsprocessen av två kraftiga bakslag. Dels fängslades en ledande oppositionspolitiker efter att ha kritiserat regimen, dels meddelades att såväl parlaments- som presidentvalen måste uppskjutas.

I februari 2002 beslutade parlamentet och ministerrådet i Togo att ändra vallagarna. Detta ledde till att Unionen suspenderade sitt stöd till den pågående valprocessen.

Parlamentsval hölls sedan den 27 oktober 2002. Även detta val bojkottades av oppositionen. EU uttryckte ”serious concern” över hur parlamentsvalen hållits. I samma meddelande erinrades Togo om att det snart skulle hållas presidentval i landet, och att vallagarna behövdes ses över. Den 30 dec ändrades vallagarna så att Eyadéma kunde sitta en period till.

1 juni 2003 hölls presidentvalet. Trots flera rapporter om allvarliga negativa omständigheter kring valets anordnande godkände valövervakare från AU såväl som ECOWAS valet. Valresultatet överklagades men författningdomstolen avlog överklagandet.

Den 2 oktober 2003 inträffade en unik händelse. Togos premiärminister Kofi Sama frågade Kommissionens dåvarande ordförande Romano Prodi om inte samråd kunde inledas för att förbättra relationerna mellan EU och Togo. Villkorsklausulen hade aldrig tidigare, och aldrig senare, åberopats av någon annan än EG. Rådet bjöd in Togo och specificerade i inbjudan att det var demokratiseringsprocessen som var det stora problemet ur EU:s synvinkel.

14 april hölls samråd i Bryssel. Togo hade förberett en lista med 22 åtaganden som man tänkte föreslå. Samrådet avslutades den 15 november. I beslutet konstaterades att Togo brutit mot artikel 9 i Cotonouavtalet och EU beslutade om 7 ”lämpliga åtgärder” i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet.

När president Eyadéma avled den 5 februari 2005 inträffade en militärkupp i Togo. Parlamentets talesman, som enligt konstitutionen skulle ta över vid presidentens frånfalle fram till dess nyval kunde hållas, entledigades. Som ny president tillsattes Gnassingbé Eyadémas son, Faure Eyadéma. Efter starka protester från världssamfundet, och svåra demonstrationer med hundratals döda som följd, beslutade sig Faure Eyadéma att avsäga sig presidentposten och utlysa nyval.

Vid flera tillfällen påpekade EU att åtagandena från det senaste samrådet förtfarande var högst aktuella.

Den 24 april 2005 hölls valet. Många valövervakare framförde synpunkter på att resultatet påverkats av icke-demokratiska åtgärder, men EU godkände resultatet.

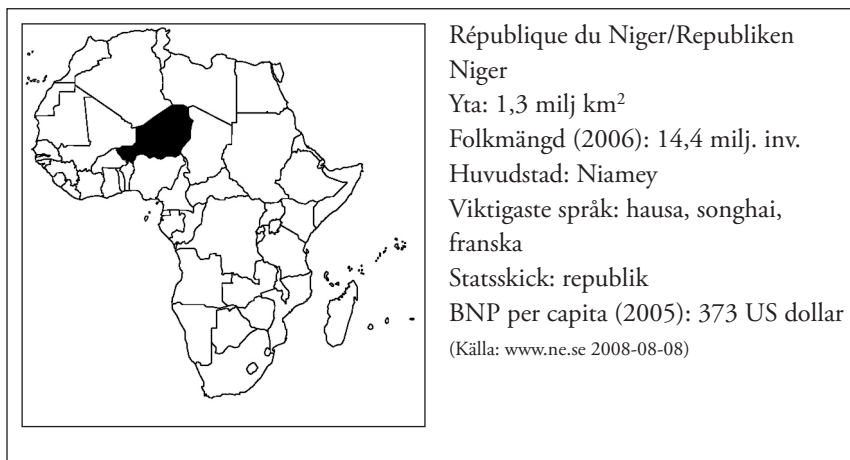
Den sista december 2005 var samarbetet alltså fortfarande suspenderat på grund av att maktfördelningen i Togo ännu inte uppfyllde ”demokratiska principer” enligt artikel 9 i Cotonouavtalet.

#### 5.2.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Togo 1995–2006

Datum	Aktör	Referensnummer
20/11/1997	Europaparlamentet (EP)	B4-0937
26/3/1998	Kommissionen (Komm)	Svar på skriftlig fråga
24/6/1998	Uttalande från Ordförandeskapet (UO)	Bull EU 6-1998 p. 1.4.28
8/7/1998	Komm	Bull EU 7/8-1998 p. 1.4.150
13/7/1998	Rådet	Bull EU 7/8-1998 p. 1.4.150
18/7/1998	EP	Bull EU 7/8-1998 p. 1.2.6
24/7/1998	Komm	Svar på skriftlig fråga
30/7/1998	UO	
15/9/1998	Komm	Svar på skriftlig fråga
24/9/1998	Rådet	Bull EU 9-1998 p. 1.3.143
28/9/1998	Komm	Svar på skriftlig fråga
25/11/1998	Komm	Bull EU-11-1998 p. 1.3.133
7–8/12/1998	Komm	Svar på skriftlig fråga
14/12/1998	Rådet	Bull EU 12-1998 p. 1.3.140
25/3/1999	UO	

<b>Datum</b>	<b>Aktör</b>	<b>Referensnummer</b>
12/10/1999	Komm	Svar på skriftlig fråga
12/10/1999	UO	Dok. 11650/99
20/4/1999	UO	Doc. 7713/00v
12/7/2000	UO	Doc. 10077/00
6/1/2001	UO	Doc. 5700/00
14/5/2001	Rådet	2001/375/CFSP
6/7/2001	UO	Doc. 10601/01
18/10/2001	UO	Doc. 12657/01
13/12/2001	EP	
7/2/2002	UO	Dok. 6043/02
5/11/2002	UO	Dok. 13636/02
29/11/2002	EU-Troika	Doc. 15132/1/02 REV 1
12/2/2003	UO	Dok. 5121/03
15/5/2003	UO	Dok. 9353/03
8/1/2004	Komm	KOM(2003) 850 slutlig
14/4/2004	Rådet	Doc. 8232/04
31/8/2004	Komm	KOM(2004) 576 slutlig
15/11/2004	Rådet	2004/793/EC
7/2/2005	EUHRCFSP (EU:s höge representant för GUSP)	S044/05
9/2/2005	UO	Dok. 6172/1/05 REV 1
20/2/2005	Komm	IP/05/203
23/2/2005	UO	Dok. 6606/05
4/3/2005	UO	Dok. 7030/05
28/4/2005	UO	Dok. 8553/05
6/6/2005	UO	Dok. 9750/1/05 REV 1
25/10/2005	UO	13652/1/05 REV 1

## 5.3 Niger



### 5.3.1 Bakgrund

Med 1 267 000 kvadratkilometer är Niger mer än dubbelt så stort som någon av medlemsstaterna i Europeiska Unionen, nästan tre gånger så stort som Sverige, och den afrikanska kontinentens femte största land. Räknat efter invånarantal kommer Niger dock först på tjugondeplats i Afrika. Den låga folktätheten kan förklaras av att Niger har ett av jordens torraste klimat, vilket gör levnadsvillkoren tuffa. Befolkningen är till 95 % koncentrerad till södra och sydvästra delarna av landet, vilket utgörs av savann till skillnad från norra delens öken och bergsmassiv. Franska är officiellt språk men används främst inom administrationen. Många av landets invånare talar hausa, ett stort västafrikanskt språk. Närmare 80 % av befolkningen är muslimer. I början av 2000-talet blossade ett antal konflikter upp då olika grupperingar krävde att sharia-lag infördes. Trots stora mineraltillgångar, några av jordens största uranfyndigheter finns här och efter Kanada och Australien kommer Niger på tredje plats bland världens uranproducenter, är Niger ett av jordens fattigaste länder. Dess geografiska isolation gör att uranfyndigheterna är dyra att utnyttja. I kombination med fallande världsmarknadspriser på uran under 80- och 90-talen har landets ekonomiska utveckling kraftigt eftersatts. Niger är således beroende av bistånd och lån från IMF och Världsbanken.

Arkeologiska fynd vittnar om att människor bott i norra Niger i över 40 000 år. Samtidigt finns uppgifter som gör gällande att människor levte i

området redan för 600 000 år sedan.<sup>91</sup> Sedan tiden efter Kristus har kungafamiljen Kanem utövat stort inflytande i omgångar under en tusenårig period från 800-talet och framåt. I modern tid kom européerna, främst fransmän och engelsmän, längs Nigerfloden i sydväst i början av 1800-talet och under 1880-talet inledde Frankrike sin kolonisation. Britterna tog nuvarande Nigeria till söder, och fransmännen kom 1904 att införliva Niger i Franska Västafrika. 1921 blev Niger en fransk koloni.

Niger delar historia med många av Frankrikes kolonier. Efter att ha erhållit visst självstyre inom det franska samväldet, i Nigers fall 1958, var steget ganska kort till självständighet, vilken för Niger erhöles 1960.

Landets förste president hette Hamani Diori. Trots stora inrikespolitiska motsättningar, med oppositionen i exil, behöll han makten tills han avsattes under en militärkupp 1974. Makten övertogs av kuppledaren, överstelöjtnant Seyni Kountché. Flera kupp försök slogs ned under sjuttio-talet, men Niger hade också andra problem. Ekonomin, som till allt för stor del berodde på möjligheten att avsätta uran, var mycket bräcklig. Landet drabbades periodvis av svår torka, och den stora andelen självhushållande bönder hade det fruktansvärt tufft. Kraftiga svängningar i landets ekonomi åtföljdes alltså av missnöjesinspirerade kupp försök.

Då Kountché avled 1987, efter lång tids sjukdom, kom hans militärkollega Ali Saïbou till makten. Han förbjöd snart alla politiska partier, förutom hans eget, Nationella rörelsen för samhällsutveckling (MNSD).<sup>92</sup> Internt tryck i form av strejker, studentdemonstrationer och ökat missnöje bland norra Nigers tuaregbe-folkning ledde tillsammans med internationellt tryck ifrån biståndsgivare, i första hand Frankrike, till att flerpartisystem infördes 1990. En nationell konferens sammankallades i juli 1991 för att förbereda upprättandet av en ny konstitution och anordnandet av fria demokratiska val.

Valen, som kom att bli de första allmänna valen i Nigers historia, hölls 1993. Då MNSD fick flest röster men likväl stod i minoritet bildade de koalitionsregering med sex andra partier. Presidentvalet vanns av Mahamane Ousmane, som representerade ett av koalitionspartierna. Stabiliteten i landet blev dock kortvarig. Till följd av slitningar inom koalitionsregeringen utlystes nyval redan i januari 1995. Valet förlöpte väl, och EU gratulerade i början av februari;

<sup>91</sup> Nationalencyklopedien, [www.ne.se](http://www.ne.se), (2008-10-15). Jämför: "Considerable evidence indicates that about 600,000 years ago, humans inhabited what has since become the desolate Sahara of northern Niger.", US Dept. of State, Background note on Niger, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5474.htm>, (2008-10-15).

<sup>92</sup> Mouvement national pour une société de développement.

the authorities and the people of Niger on the smooth holding of legislative elections on 12 January 1995. It is pleased to see the people of Niger through the free exercise of their suffrage, as witnessed by the observers present and confirmed by the Supreme Court, further consolidating the democratic process in Niger.<sup>93</sup>

Även om valet var en framgång ur EU:s synvinkel var det ett rejält bakslag för President Ousmane. Han tvingades att acceptera att Hama Amadou från MNSD fick premiärministerposten. Deras samarbete var uselt och relationen dem emellan lamslog hela det politiska systemet i Niger. Situationen var ohållbar.

### 5.3.2 EU:s åtgärder gentemot Niger sedan 1995

#### 5.3.2.1 *Suspension av Lomékonventionen*

Den 27 januari 1996 störtades president Ousmane i en militärkupp ledd av Ibrahim Baré Maïnassara. Han utlyste undantagstillstånd och förbjöd politiska partier. Han fängslade ledande politiker och upphävde författningen. Han gjorde rent hus.<sup>94</sup> Samtidigt utlovade han nya val och tillsatte en regering (Conseil de Salut National) där den internationellt erfarne ekonomen Boukary Adji utnämndes till premiärminister.

Omvärldens reaktioner blev hårda. Amnesty International rapporterade:

The coup was condemned by a large number of countries in Africa and throughout the world, as well as by international bodies such as the General Secretariat of the United Nations (UN), the *Conseil permanent de la francophonie*, Permanent Council of Francophone Countries, and the Organization of African Unity (OAU). France broke off her civil and military cooperation and the USA suspended its aid, as did the European Union and Canada.<sup>95</sup>

Amnestys farhågor låg i att den demokratiseringsprocess som verkat i landet sedan flerpartisystem införts 1990 skulle avstanna. I och med att Conseil de Salut National upplöste konstitutionen och förklarade att undantagstillstånd rådde i landet åsidosattes allt formellt skydd för mänskliga rättigheter.

<sup>93</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the legislative elections in Niger, 07/02/1995.

<sup>94</sup> Nigers president störtad, Svenska Dagbladet 28/1/1996, Militären grep makten i Niger, Göteborgs-Posten, 28/1/1996.

<sup>95</sup> Amnesty International, Niger, A major step backwards, 16/10/1996, AI Index: AFR 43/02/96, s. 1.



EU:s reaktion var också den stark:

The European Union condemns the coup d'état that took place in Niger on 27 January 1996, interrupting abruptly the process of democratization launched in 1993 with legislative and presidential elections. The EU deplors the decision of the military to take over power, to overthrow democratically elected authorities and to suspend the constitution and political parties.

The perpetrators of the coup will be held responsible for the safety of the members of the legitimate authorities who are currently being detained. The European Union demands their liberation and the restoration of constitutional law.

In accordance with Article 366a of the Lomé Convention, the European Union has decided to suspend its development cooperation with Niger for a period of six months, except for humanitarian assistance and aid directly benefiting the poorest sections of the population.<sup>96</sup>

EU suspenderade samarbetet med Niger i sex månader med stöd av artikel 366a i Lomékonventionen. Det var alltså fråga om en direkt suspension, i

<sup>96</sup> Declaration of the European Union on the Coup d'Etat in Niger, CFSP/96/7, 29/01/1996. Jämfört med den engelska versionen av utkastet till protokoll från Rådets möte: Draft Minutes of the 1902nd Council meeting (General Affairs) held in Brussels on 29 and 30 January 1996, Doc. 4610/96 är formuleringen i GUSP-uttalandet tydligare avseende kopplingen till Lomékonventionen. Sista stycket i den annars identiska deklARATIONEN lyder där:

”The European Union has decided to suspend its development cooperation with Niger for a period of six months, except for humanitarian assistance and aid directly benefiting the poorest sections of the population.”

Den svenska versionen av Utkastet till protokoll från Rådets 1902:a möte, (allmänna frågor) i Bryssel den 29 och 30 januari 1996, Dok. 4610/96 nämner märkligt nog inte ens suspensionen:

”Europeiska unionen fördömer statskuppen i Niger den 27 januari 1996 vilken abrupt avbryter den demokratiseringsprocess som inleddes 1993 med politiska val och presidentval. EU betonar det allvarliga i att militären beslutat att ta över makten, störta demokratiskt valda myndigheter och avskaffa konstitutionen och politiska partier.

EU anser att bara ett demokratiskt system som respekterar politiska och mänskliga rättigheter på bästa sätt kan garantera stabilitet och utveckling i landet.

EU kommer att fortsätta att följa situationen i Niger och hyser starkt hopp om att Conseil de Salut National så snart som möjligt skall vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för en snabb återgång till demokrati genom fria och rättvisa val.

Europeiskt stöd till processen kommer att utvärderas på grundval av de framsteg som uppnås i enlighet med denna prioritering.”

enlighet med artikel 366a p. 2 (3), vilken ger parterna en möjlighet att suspendera utan föregående samråd då frågan ”är av särskilt brådskande natur”.<sup>97</sup>

Detta är ett mycket intressant skede i villkorsklausulens utveckling. Militärkuppen i Niger inträffade knappt en månad efter det att artiklarna 5 och 366a i den reviderade Lomékonventionen börjat tillämpas interimistiskt i väntan på att den reviderade Lomékonventionen skulle ratificeras och träda ikraft.<sup>98</sup>

Beslutet fattades vid Rådets möte för allmänna frågor i Bryssel 29–30 januari, och det förefaller inte sannolikt att det skulle ha föranletts av något initiativ från Kommissionen med tanke på den korta tidsrymd som förflöt mellan statskuppen och suspensionen.<sup>99</sup> Sedd ur ett folkrättsligt perspektiv är situationen intressant eftersom beslutet att suspendera stöder sig på en bestämmelse som tillämpas interimistiskt, i väntan på att traktaten som reglerar det interimsgivande organet skall träda ikraft. På sätt och vis är detta ett sätt att lyfta sig själv i håret.<sup>100</sup>

Den faktiska betydelsen av att AVS-rådet är det organ som beslutat om den interimistiska tillämpningen är dock inte på något sätt avgörande. Beslutet accepteras och följs uppenbarligen. Det som är särskilt intressant i sammanhanget är istället att Rådet verkar vara på jakt efter praxis, ett förhållningssätt till den nya, strängare, regleringen avseende brott mot värdebaser i Lomékonventionen. Vi kommer dock att se att denna hastiga, svagt underbyggda,

<sup>97</sup> Artikel 366a, p. 2: Om en av parterna anser att en annan part har underlåtit att fullgöra en skyldighet med avseende på någon av de grundläggande aspekter som avses i artikel 5 skall den, **om frågan inte är av särskilt brådskande natur**, inbjuda den berörda parten till samråd i syfte att bedöma situationen i detalj och, om nödvändigt, avhjälpa den.

Artikel 366a, p. 3: Om man trots ansträngningar inte har kunnat hitta en lösning vid slutet av den period som avses i punkt 2, tredje stycket, eller omedelbart, om ärendet är av brådskande natur eller samråd avböjs, får den part som åberopade underlåtenhet att fullgöra en skyldighet vidta lämpliga åtgärder, däribland, om nödvändigt, tills vidare **helt eller delvis upphäva tillämpningen av denna konvention** i fråga om den berörda parten. Parterna är överens om att upphävande endast skall tillgripas i sista hand. (fet stil tillagd).

<sup>98</sup> Beslut nr 6/95 av ministerrådet för AVS-EG av den 20 december 1995 om övergångsbestämmelser som gäller från och med den 1 januari 1996, EGT L 327, 30/12/1995, s. 32.

<sup>99</sup> Bull EU ½-1996, p. 1.4.15

<sup>100</sup> Artikel 366a kom till vid revisionen av den fjärde Lomékonventionen. Avtalet om att ändra Lomékonventionen, och således införa artikel 366a, skrevs under i Mauritius den fjärde november 1995. Gemenskapen hade dock ännu inte ratificerat avtalet om ändringar i konventionen då de åberopade den gentemot Niger. Beslutet att ratificera det avtalet togs först den 27 april 1998, Rådets beslut av den 27 april 1998 om slutande av avtalet med ändringar av fjärde AVS-EG-konventionen undertecknat i Mauritius den 4 november 1995, (98/344/EG), EGT L 156, 29/05/1998, s. 1. Konventionen trädde ikraft den 1 juni 1998, EGT L 156, 29/05/1998, s. 107.

tillämpning kom att utgöra ett undantag i Gemenskapens praxis under artikel 366a och sedermera artikel 96 Cotonou.

Den 12 maj 1996 blev en vändpunktens dag i Niger. En ny konstitution antogs genom folkomröstning och denna proklamerade den fjärde republiken.<sup>101</sup> Under maj månad följde så upphävandet av undantagstillståndet den 23 maj och upphävandet av förbudet mot politiska partier en vecka senare.<sup>102</sup> Det är dock tveksamt om vändpunkten fick något genomslag i praktiken. De val som utlovats efter kuppen skulle hållas i juli (presidentval) och november (parlamentsval). Även om den ny tillsatta regeringen deklarerade att Niger nu respekterade mänskliga rättigheter som de uttrycktes såväl i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter som i den Afrikanska rättighetsstadgan från 1981 rapporterade Amnesty om allvarliga brott mot dessa värden, framför allt under presidentvalet i juli 1996.<sup>103</sup> Det rapporterades om röstkort som inte utfärdats i tid, om vallokaler som inte stod att finna och om valurnor som konfiskerats av trupper i uniform. Den nationella Valkommissionen, Commission nationale électorale indépendante, hade före valet försökt få det framskjutet eftersom förberedelserna inte var klara. Under valets andra dag, den 8 juli, beslutade parlamentet att Commission nationale électorale indépendante skulle upplösas. Det ersattes omedelbart av Commission nationale des élections, vars ordförande utsågs av General Ibrahim Baré Maïnassara.

Valet genomfördes trots protesterna, och General Ibrahim Baré Maïnassara utropades som segrare av Högsta Domstolen i Niger. Han fick enligt den officiella rösträkningen 52,22 % av rösterna.<sup>104</sup>

EU fördömde kraftigt upplösandet av den oberoende Valkommissionen och meddelade att

Europeiska unionen kommer i ljuset av den senaste tidens utveckling att granska sin politik för ekonomiskt samarbete och utvecklingsarbete med myndigheterna i Niger<sup>105</sup>

<sup>101</sup> Niger röstade om demokrati, Svenska Dagbladet 13/5/1996.

<sup>102</sup> Amnesty International, Niger, A major step backwards, 16/10/1996, AI Index: AFR 43/02/96, s. 2.

<sup>103</sup> Amnesty International, Niger, A major step backwards, 16/10/1996, AI Index: AFR 43/02/96, s. 2.

<sup>104</sup> Amnesty International, Niger, A major step backwards, 16/10/1996, AI Index: AFR 43/02/96, s. 2.

<sup>105</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar, GUSP/96/67, 01/08/1996.

Ordförandeskapets fördömande av upphävandet av den nationella Valkommissionen är mycket intressant. Som Unionens företrädare i frågor som rör den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken framför Ordförandeskapet en, åtminstone formellt, gemensam uppfattning grundad i medlemsstaternas respektive uppfattningar om en given situation. Då denna uppfattning uttrycks som ett uttalande från Ordförandeskapet får den antas var något annat än en Gemensam Ståndpunkt.<sup>106</sup> Den intressanta situation som uppstod då det irländska Ordförandeskapet utfärdade denna deklaration var att Frankrike unilateralt erkände valet av General Ibrahim Baré Maïnassara, dock med vissa förbehåll,<sup>107</sup> samtidigt som Frankrike i egenskap av EU-medlem stod bakom Ordförandeskapets fördömande. Detta illustrerar väl de många intressen som ligger bakom Gemenskapens utrikespolitiska åtgärder.

Vid parlamentsvalet i november 1996, som större delen av oppositionen bojkottade, fick Baré Maïnassaras parti 90 % av platserna i parlamentet. EU fortsatte under 1997 att granska den inrikespolitiska situationen i Niger och i februari utfärdade Ordförandeskapet en deklaration där Nigers regering uppmanades att respektera ett pluralistiskt samhällssystem, särskilt i förhållande till de arresteringar som utförts i samband med demonstrationer i januari 1997. De som arresterades den 11 januari släpptes igen den 23, och detta bemöter EU i positiva ordalag. Samtidigt uppmanades Nigers regering att respektera yttrandefriheten, pressfriheten och principen om rättsstaten.<sup>108</sup> AVS-EG-församlingen hörde också till de institutioner som granskade den politiska utvecklingen i Niger. I en resolution från sammanträdet i Bryssel 17–20 mars 1997 betonade församlingen vikten av att Niger respekterade den gemensamma värdebasen i den reviderade Lomékonventionen.<sup>109</sup> Under

<sup>106</sup> Maastrichtavtalet formaliserade det europeiska politiska samarbetet genom inrättandet av GUSP. I Maastrichtavtalets artikel J.5 (dåvarande artikelnumrering) beskrivs hur Ordförandeskapet, eller Presidiet som det där kallas, skall företräda Unionen. Det finns dock en gradskillnad mellan de redskap Ordförandeskapet förfogar över i detta ärende. Gemensamma ståndpunkter reglerades i artikel J.2 (dåvarande artikelnumrering), men Ordförandeskapets deklarationer å Europeiska Unionens vägnar reglerades inte av fördraget.

<sup>107</sup> "France, while maintaining that the dissolution of the CENI raised 'queries' acknowledged General Ibrahim Baré Maïnassara's victory and sent its Minister for Cooperation, Jaques Godfrain, to the investiture of Niger's new Head of State on 7 August 1996.", Amnesty International, Niger, A major step backwards, 16/10/1996, AI Index: AFR 43/02/96, s. 2.

<sup>108</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning Niger, 07/02/1997, PESC/97/8.

<sup>109</sup> Resolutions adopted on the social situation in Niger, ACP-EU/2138/97/fin, OJ C 308, 09/10/97, s. 51. Märk att den reviderade Lomékonvention inte ratificerades av Gemenskapen förrän 27 april 1998.

1998 beklagar EU återigen, denna gång genom Storbritanniens ordförandeskap, våldsbrott i Niger.<sup>110</sup>

### 5.3.2.2 Militärkupp 1999

General Ibrahim Baré Maïnassaras dagar vid makten var dock räknade. Den 9 april 1999 mördades han av medlemmar ur hans egna livvakt på flygplatsen i Niamey.<sup>111</sup> Chef för livvaktstyrkan var Major Daouda Mallam Wanké, som ironiskt nog hjälpt Baré Maïnassara till makten tre år tidigare. Wanké grundade Rådet för nationell försoning och tog med militärens stöd makten i landet.

EU fördömde naturligtvis militärkuppen.<sup>112</sup> Frankrike stoppade på nytt sitt bistånd till Niger. Kommissionen sände en kommunikation till Rådet om inledande av samråd enligt artikel 366a i Lomékonventionen.<sup>113</sup> Rådet tog den 29 april beslut att stödja Kommissionens förslag om att inleda samråd med Niger under artikel 366a.<sup>114</sup>

Samrådet hölls, ”i en öppen och konstruktiv anda”, i Bryssel den 18 maj.<sup>115</sup> COREPER:s ordförande höll inledningsvis ett anförande där han poängterade betydelsen av Lomékonventionens artikel 5. Dessutom redogjorde han för EU:s hållning:

The EU considers that the assassination of the President of Niger and the coup d'état, including the dissolution of democratic institutions, were serious violations of the abovementioned principles and included acts of unacceptable violence. Civilian rule was replaced by a military Council of National Reconciliation.<sup>116</sup>

<sup>110</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Niger, 09/06/1998, PESC/98/44.

<sup>111</sup> Presidenten i Niger mördad i militärkupp, Svenska Dagbladet 10/4/1999.

<sup>112</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the coup d'état in Niger, 14/04/1999, Dok. 7216/99.

<sup>113</sup> KOM(1999) 204 slutlig, 26/4/1999.

<sup>114</sup> Bull EU 4-1999, p. 1.4.104.

<sup>115</sup> KOM(1999) 350 slutlig, 8/7/1999, Om avslutande av samråd med Niger enligt artikel 366a i Lomékonventionen och om vidtagande av lämpliga åtgärder, s. 2.

<sup>116</sup> Consultations with the ACP on Niger, Doc. 8464/99 Limité (Document partly accessible to the public). Dokumentet ifråga är en reviderad version av Rådets dokument 7729/99, vilket hänvisas till i KOM(1999) 350 slutlig. Efter att ha begärt ut dokument 7729/99, med stöd av Europaparlamentets och Rådets förordning 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, Rådets och Kommissionens handlingar fick jag tillgång till en censurerad version av dokument 7729/99, med nummer 8464/99 (arkiverad hos författaren). Beslutet att lämna ut en censurerad version av dokumentet togs av Rådet den 20 februari 2006 och motiverades så här:

D. von Kyaw, COREPER:s ordförande, fortsatte sitt anförande med att formulera följande krav:

Firstly we call again for full respect of human rights and fundamental democratic principles. We reiterate the importance of the separation of powers and an independent legal system. The importance of good governance should be recalled in this context.<sup>117</sup>

Nigers delegation kom inte heller den oförberedd till samrådet. Ledd av landets utrikesminister Aichatou Mindaoudou presenterade delegationen en historisk bakgrund till varför situationen såg ut som den gjorde i Niger. Fru Mindaoudou betonade tidigt under samrådet att demokrati kommer att återinföras och att makten kommer att överlämnas till en demokratiskt vald president i slutet av 1999. De åtgärder Nigers delegation åtog sig visade sig

---

<sup>117</sup>4. Following the coup d'état on 9 April 1999 and the assassination of the Nigerien Head of State, the Council held on 18 May 1999 consultations with the ACP countries and Niger pursuant to Article 366a of the Lomé Convention. The document summarises, among others, data provided by representatives of the EU Member States, the ACP countries and Niger on a confidential basis with a view to identifying the steps to be made by the international community in order to normalise the situation.

5. The Council holds the view that the full disclosure would prejudice relations between the European Union, the ACP countries and Niger, since it would breach the mutual confidence among the different parties involved. Moreover, full disclosure would weaken the European Union's efforts to improve international co-operation in this field. Full access to the document is therefore refused pursuant to Article 4(1)(a), third indent, of the Regulation (protection of the public interest as regards international relations).

6. Furthermore, the names of certain participants in the consultations appearing in Annex II to the document are also covered by Article 4(1)(b) of the Regulation (protection of privacy and the integrity of the individual).”, Reply adopted by the Council on 20 February 2006 to the confirmatory application made by Mr Andreas Moberg (06/c/01/06) made to the Council by e-mail dated 20 January 2006, pursuant to article 7(2) of Regulation (EC) No 1049/2001, for access to document 8464/99.

<sup>117</sup> Consultations with the ACP on Niger, Doc. 8464/99. Kommissionen sammanfattade senare de krav Unionen ställt vid samrådet så här:

- ”Fullständig respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska principer.
- En trovärdig och kontrollerbar tidsplan för återgången till demokrati.
- Öppna, fria och rättvisa val.
- Pluralism och öppenhet, inbegripet tryckfrihet.
- Oinskränkta befogenheter till den civila regeringen.
- Ingen valbarhet för medlemmar av Rådet för nationell försoning vid de kommande valen.
- En undersökning av omständigheterna kring mordet på president Baré.
- Utarbetande av regelbundna rapporter om framstegen under övergångsperioden.”,

KOM(1999) 350 slutlig, 8/7/1999, Om avslutande av samråd med Niger enligt artikel 366a i Lomékonventionen och om vidtagande av lämpliga åtgärder, s. 2.

på flera punkter sammanfalla med Gemenskapens krav på åtgärder. Emellertid såg sig Gemenskapen tvungen att poängtera vikten av att två specifika åtgärder vidtogs. För det första framhölls vikten av att president Barés mördare fördes till domstol, och för det andra att det civila styret måste få mera inflytande över styret i Niger fram till dess att presidenten installerades.<sup>118</sup>

I början av juni lade Niger fram en rapport till EG om hur man skulle hantera de två återstående punkterna. För att skapa sig en än bättre bild av situationen sände EU en delegation till Niger 6–11 juni. Delegationen levererade en positiv rapport om arbetet med att återinrätta demokrati i Niger, men den sammantagna bilden EU fått genom samrådet förblev likväl bekymrad:

Niger har gjort ett antal åtaganden när det gäller återupprättandet av demokrati och politiska rättigheter, men övergångsperioden, som förhoppningsvis kommer att leda fram till det uttalade målet, inleds först nu. Kommissionen noterar att respekten för demokratiska principer och politiska rättigheter ännu inte har säkrats och att därmed de grundläggande principer som avses i artikel 5 inte respekteras.<sup>119</sup>

Därmed avslutades samrådet med Niger, och Gemenskapen upprättade en lista med ”lämpliga åtgärder” i enlighet med artikel 366a, p. 3 i Lomékonventionen. Listan inkluderade de åtaganden Niger hade redovisat vid samrådets inledande, samt kompletterades med att EU utfäste att samarbetet kommer att återupptas i den mån framsteg påvisades.<sup>120</sup>

Det är uppenbart att den samarbetsvilja Nigers regering visade under förhandlingarna hade effekt på resultatet. Gemenskapen uttrycker att det är en fråga om positiva åtgärder, och att Niger har full möjlighet att återfå det bistånd som suspenderats. Övergångsprogrammet som inleddes under samrådet fick uttryckligen positivt betyg av Gemenskapen i december samma år. Dock framhölls att utredningen kring mordet på den förre presidenten fortfarande var ouppklarat och att den nyantagna konstitutionen möjliggjorde att parlamentet stiftade amnestilagrar för den sittande regeringen. Gemenskapen fruktade uppenbarligen att även Niger skulle följa den utvecklingen.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> KOM(1999) 350 slutlig, 8/7/1999, Om avslutande av samråd med Niger enligt artikel 366a i Lomékonventionen och om vidtagande av lämpliga åtgärder, s. 2.

<sup>119</sup> KOM(1999) 350 slutlig, 8/7/1999, Om avslutande av samråd med Niger enligt artikel 366a i Lomékonventionen och om vidtagande av lämpliga åtgärder, s. 2.

<sup>120</sup> KOM(1999) 350 slutlig, 8/7/1999, Om avslutande av samråd med Niger enligt artikel 366a i Lomékonventionen och om vidtagande av lämpliga åtgärder, s. 2.

<sup>121</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on restoration of democracy in Niger, Dok. 14068/99.

I november 1999 valdes Mamadou Tandja till president i Niger. Han tillträdde i början av 2000. Han återvaldes i november 2004. Under hans styre har demokratiprocessen stabiliserats. Även om de två val han vunnit kännetecknades av lågt valdeltagande har de av utländska observatörer klassats som fria och rättvisa.<sup>122</sup> Under hans mandatperioder har de största inrikesproblemen rört uppror bland tuaregbefolkningen, samt islamistiska appeller om införandet av sharia-lagstiftning. Gemenskapen har däremot inte utfärdat några officiella dokument angående Niger under denna period.

### 5.3.3 Sammanfattning Niger

Den 27 januari 1996 störtades president Ousmane i en militärkupp ledd av General Ibrahim Baré Maïnassara. EU:s reaktion blev hård. Rådet betraktade situationen som ett ”särskilt brådskande fall och valde att suspendera utan föregående samråd. Detta var första gången artikel 366a Lomé (IV) bis tillämpades.

Den 12 maj 1996 såg ut att bli en vändpunktens dag i Niger. En ny konstitution antogs genom folkomröstning och denna proklamerade den fjärde republiken. Under sommaren hölls presidentval och resultatet blev att General Ibrahim Baré Maïnassara hädanefter kunde påstå sig vara landets legitima folkvalde ledare även om många betraktare menade att valet inte gått rätt till.

General Ibrahim Baré Maïnassaras dagar vid makten var dock snart räknade. Den 9 april 1999 mördades han av medlemmar ur hans egna livvakt på flygplatsen i Niamey. Militärkuppen fördömdes av EU och den 29 april beslutade Rådet att stödja Kommissionens förslag om att inleda samråd med Niger under artikel 366a. Under samrådet enades EU och Niger om en lista med ”lämpliga åtgärder” vilka Niger behövde uppfylla för att samarbetet gradvis skulle återupptas.

I november 1999 valdes Mamadou Tandja till president i Niger. Han tillträdde i början av 2000. Han återvaldes i november 2004. Under hans styre stabiliserades demokratiprocessen.

Fierro framhäver att Niger-fallet representerar ett trendbrott i Gemenskapens praxis eftersom Rådet beslutade om positiva åtgärder istället för negativa (suspension).<sup>123</sup> Det kanske är lite tidigt att tala om trendbrott med tanke på att klausulen endast tillämpats två eller tre gånger tidigare. Ser man

<sup>122</sup> Utrikesdepartementet, Mänskliga rättigheter i Niger 2004, <http://www.manskligarattigheter.gov.se>.

<sup>123</sup> Fierro (2003), s. 330.

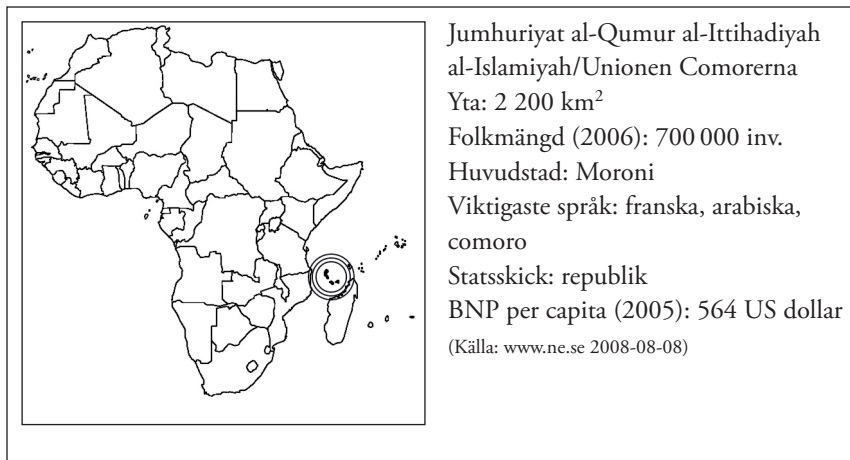


däremot agerandet ur ett perspektiv som sträcker sig till fall som inträffat innan artikel 366a började tillämpas så är diskussionen om ett trendbrott mer relevant. Jämfört med tillämpningen mot Togo, där Rådet beslutade om negativa åtgärder, är Niger-fallet klart annorlunda. I relation till Comorerna, förhandlingarna sker näst intill samtidigt med Comorerna som med Niger, användes ju också positiva åtgärder, vilket får ses som ett tecken för att det är ett policy-beslut snarare än ett *in casu*-beslut.

### 5.3.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Niger 1995–2006

Datum	Aktör	Referensnummer
7/2/1995	Uttalande från Ordförandeskapet (UO)	
10/5/1995	UO	
29/1/1996	Rådet	PESC/96/7
1996	Europaparlamentet (EP)	Resolution
1/8/1996	UO	PESC/96/67
23/9/1996	AVS-EU församlingen	OJ C 62, 27/02/1997, p. 54
5/2/1997	UO	Doc. 5407/97, PESC/97/8
17/3/1997	AVS-EU församlingen	ACP-EU/2138/97/fin
9/6/1998	UO	PESC/98/44
14/4/1999	UO	Doc. 7216/99, PESC/99/38
15/4/1999	EP	B4-0382, OJ C 219, 30/7/1999, p. 407
26/4/1999	Kommissionen (Komm)	KOM(1999) 204
29/4/1999	Rådet	Beslut, EU Bull 4-1999 p. 1.4.104
19/5/1999	Rådet	Doc. 8464/99 (Partially accessible to the public)
8/7/1999	Komm	KOM(1999) 350 slutlig
29/7/1999	Rådet	beslut, Bull EU 7/8-1999 p. 1.4.165
22/12/1999	UO	Doc. 14068/99

## 5.4 Unionen Comorererna



### 5.4.1 Bakgrund

Unionen Comorererna ligger mellan Madagaskar och det kontinentala Afrika. Namnet kommer av arabiskans al Qumur som kan översättas till: ”av månen”. Ögruppen Comorererna skall inte sammanblandas med den federala staten Unionen Comorererna. Endast tre av de fyra större öar som utgör ögruppen Comorererna tillhör Unionen Comorererna.<sup>124</sup> Den fjärde ön, Mayotte, är en *collectivité territoriale*,<sup>125</sup> sedan öns invånare 1974 gick emot de övriga större öarna i en folkomröstning om självständighet för Comorererna. Då staten Comorererna utropade sin självständighet 1975 bröt Frankrike sina diplomatiska relationer med staten, men behöll kontrollen över Mayotte.

Ögruppen utgjorde under 1800-talet ett nav för slavhandel. År 1865 beräknades andelen slavar uppgå till 40 % av Comorerernas befolkning. Comorererna stod då under franskt styre sedan 1841, då fransmännen hade avlöst arabiska kolonistörer vilka styrde öarna sedan 1600-talet. 1912 blev

<sup>124</sup> De tre öarna heter Grand Comore, Anjouan och Mohéli. Eftersom landet har haft tre olika namn under de dryga 30 år det varit en självständig stat (Republiken Comorererna 1975–1996, Islamiska federala republiken Comorererna 1996–2001, Unionen Comorererna 2001–) väljer jag att skriva Comorererna då jag syftar på staten, trots den precisering jag gjort ovan.

<sup>125</sup> Denna administrativa beteckning kännetecknar ett område under franskt administrativt styre. Graden av franskt inflytande är högre än i ett översjöiskt territorium (*territoire d'outre mer*) men lägre än i ett översjöiskt departement (*département d'outre mer*).

Comorererna en fransk koloni, och 1947 ändrades dess status till ett översjöiskt territorium inom den franska Unionen. Under 1960-talet blåste avkolonialiseringens vindar även på Comorererna, och redan 1961 gavs landet intern självständighet. Opinionen för total självständighet, det franska inflytandet var trots intern självständighet omfattande, växte sig stark under 1970-talets inledande år. I folkomröstningen 1974 röstade hela 96 % av befolkningen för självständighet.

Republiken Comorererna utropades den 6 juli 1975. Dess förste president störtades dock mindre än en månad senare av utländska legosoldater. Soldaterna leddes av en fransman, Bob Denard, som skulle komma att sätta sin våldsamma prägel på Comorerernas nutidshistoria. När Frankrike 1995 för andra gången intervenerade militärt för att stävja en militärkupp på Comorererna var det fjärde gången Denard hade lett utländska legosoldater i ett försök att ta makten. Denna gång var det han själv som hade anspråk på den, men liksom första gången Frankrike intervenerade militärt, 1989, misslyckades de planerna.

I presidentvalen som följde efter Frankrikes andra militära intervention röstades, i första hand av islamiska fundamentalister, Mohammed Taki Abdoukarim fram som president. Den nye presidenten utlyste en folkomröstning om ett nytt författningsförslag och i oktober 1996 upprättades den Islamiska federala republiken Comorererna. Under Taki Abdoukarims presidentur drogs Comorererna allt djupare in i en ekonomisk kris, och detta ledde till att separatiströrelsen på ön Anjouan vuxit sig stark. 1997 förklarade sig denna självständig och ansökte om återinträde i Franska republiken. Frankrike avvisade Anjouans ansökan men detta gjorde inte att Anjouans invånare slutade sträva efter separation från Comorererna. Under åren fram till 2001 var den politiska instabiliteten i Comorererna mycket hög. Konflikten mellan Comorerernas president Taki Abdoukarim och presidenten på ön Anjouan eskalerade under hösten 1997 och president Taki Abdoukarim beordrade en invasion av ön för att återinföra den under Comorerernas styre. När president Taki Abdoukarim avled i en hjärtattack året därpå tillsattes författningdomstolens chef, Majdine Ben Saïd Massounde som interimspresident. Han försökte med stöd av medlare från OAU under våren 1999 förhandla fram en lösning tillsammans med separatiströrelsen på Anjouan. Resultatet blev att Anjouan skulle ingå i en Comorisk union, dock med ökat självstyre. Då avtalet skulle undertecknas vägrade plötsligt representanterna från Anjouan att skriva på, om inte en folkomröstning om avtalets innehåll först hölls. Detta utlöste stora protester på gatorna i Comorerernas huvudstad Moroni och militär sattes in för att upprätthålla ordningen. Några dagar senare, på

natten mellan den 29 och 30 april, avsattes president Massoude i en oblodig militärkupp, och överbefälhavaren Azali Assoumani tog makten.<sup>126</sup>

Denna militärkupp kom att uppmärksammas av EU. Det tyska Ordförändskapet fördömde militärkuppen.<sup>127</sup> Tillsammans med OAU och sedermera AU tvingade Assoumani separatisterna på Anjouan till förhandlingar med den sittande regeringen. Dessa förhandlingar ledde så småningom fram till att ett avtal om nationell försoning och ny författning skrevs under i februari 2001. I december samma år röstade 76 % av befolkningen ja till den nya författningen i en folkomröstning.

Denna författning etablerade Unionen Comorererna, där de tre öarna Grand Comore, Anjouan och Mohéli givits långtgående självstyre. Unionen styrs av en president som tillsammans med två vice presidenter utgör Unionsrådet. De tre medlemmarna företräder varsin ö, och Ordförändskapet roterar mellan öarna. Denna intressanta konstitutionella struktur avspeglar Unionens starkt decentraliserade konstitution.

## 5.4.2 EU:s åtgärder gentemot Unionen Comorererna sedan 1995

### 5.4.2.1 Statskupp september 1995

Den 28 september 1995 störtade rebellstyrkor ledda av Bob Denard<sup>128</sup> presidenten Said Mohamed Djohar.<sup>129</sup> Presidenten tillfångatogs och sattes i husarrest. Den Comoriska armén svarade med militärt våld mot kuppmaakarna och konflikten krävde tidigt dödsoffer. Frankrike sände snart krigsfartyg mot Comorererna, dels i syfte att undsätta den sittande presidenten, men främst för att visa att man inte tolererade att de franska medborgare som befann sig på Comorererna utsattes för risker.

Den 2 oktober utropade sig Comorerernas premiärminister Caabi Yachroutu till interimspresident.<sup>130</sup> Han befann sig då i skydd på den franska ambassaden i Moroni. Två dagar senare kom den franska militära insatsen som

<sup>126</sup> Detta var *artonde* gången sedan självständigheten 1975 som landet fallit offer för en statskupp eller ett försök till statskupp. Se Europaparlamentets resolution om statskuppen på Comorererna, EGT C 279, 1/10/1999, s. 426.

<sup>127</sup> Declaration of the Presidency on behalf of the European Union on the military coup in the Comoros, 7/05/1999, Bull. EU 5-1999, p. 1.3.11.

<sup>128</sup> Bob Denard (f. 1929) var under många år en ökad legosoldat verksam i flera afrikanska länder. Han hette egentligen Gilbert Bourgeaud och kallades på arabiska för Said Mustapha Mahdjoub.

<sup>129</sup> Rebeller tog över i Komorererna, Göteborgs-Posten 29/9/1995.

<sup>130</sup> President utropad i Komorererna, Svenska Dagbladet 3/10/1995.

folk väntat på. Omkring 600 franska soldater landsattes. Följande dag kapitulerade Denard och dagen därpå började de franska trupperna att dra sig tillbaka igen.<sup>131</sup>

Under den veckolånga konflikten, där Frankrike alltså mobiliserade väpnade trupper, var EU totalt passivt. Inga deklarerationer fördömde våldet.<sup>132</sup> Inga uttalanden påminde Comorererna om landets åtaganden enligt Lomékonventionen. Naturligtvis är det svårt att anklaga den regering som störades av legosoldaterna för brott mot konventionen, men däremot kunde man tänkt sig ett uttalande som påminde den självutropade interimspresidenten om att maktövertagande med våld inte är förenligt med artikel 5 i Lomékonventionen. Förutom att intervenser militärt avbröt Frankrike den 30 augusti sitt unilaterala bistånd till Comorererna.<sup>133</sup> Det fanns således flera indikationer på att den gemensamma värdebasen i Lomékonventionens artikel 5 kränktes.

#### *5.4.2.2 Separatister utropar självständig stat*

Den 16 mars 1996 valdes Mohamed Taki Abdoukarim till president i Comorererna. Han beslöt snart att utlysa en folkomröstning kring ett nytt författningsförslag vilket angav att islam skulle vara statsreligion och att islam skulle prägla lagstiftningen. Författningsförslaget fick starkt stöd och genomfördes i oktober 1996.

President Taki Abdoukarim fick den 3 augusti året därpå se hur invånarna på ön Anjouan röstade för att ön skulle bryta sig loss ifrån Comorererna och ansöka om återinträde i den Franska republiken.<sup>134</sup> Konflikten trappades snabbt upp då president Taki Abdoukarim sände militära trupper till Anjouan.<sup>135</sup> Den minsta ön i ögruppen Comorererna, Mohéli, anslöt sig också till Anjouans separation från huvudön Grand Comore. Både Anjouan och Mohéli valde egna ledare och hissade franska flaggor.

Unionen uttalade genom Ordförandeskapet följande deklARATION den 13 augusti 1997.

Europeiska unionen uttrycker sin oro inför utvecklingen i den Islamiska förbundsrepubliken Comorererna. Europeiska unionen bekräftar den vikt man

<sup>131</sup> Kuppen på Komorererna är över, Göteborgs-Posten 6/10/1995; Fransk styrka lämnar Komorererna, Göteborgs-Posten, 7/10/1995.

<sup>132</sup> FN:s säkerhetsråd utfärdade varken någon resolution eller något uttalande från Säkerhetsrådets president om den franska våldsanvändningen.

<sup>133</sup> Franska flottan mot Komorererna, Göteborgs-Posten 2/10/1995.

<sup>134</sup> Anjouan vill tillhöra Frankrike, Göteborgs-Posten 4/8/1997.

<sup>135</sup> Nya strider i Komorererna, Göteborgs-Posten 10/8/1997.

fäster vid den territoriella integriteten hos detta land som är part i Lomékonventionen. Europeiska unionen stödjer FN:s och Afrikanska enhetsorganisationens ansträngningar för att hitta en fredlig förhandlingslösning av den aktuella krisen.

Europeiska unionen uppmanar parterna att utnyttja dialog och samråd. Unionen är övertygad om att en varaktig lösning endast går att uppnå genom att söka en fredlig lösning grundad på respekt för den nationella sammanhållningen.

Europeiska unionen kommer att fortsätta att se till att det betydande stöd som ges till den Islamiska federala republiken Comorernas utveckling används på ett sådant sätt att det blir till nytta för hela befolkningen.<sup>136</sup>

Det är intressant att se hur man poängterar den territoriella integriteten. Uttalandet måste ses som ett stöd till den Islamiska federala republiken Comorerna, alltså mot separatiströrelsen.

Under första veckan i september landsattes regeringstrupper på Anjouan. De erbjöds hårt motstånd av separatisterna. Till en början rapporterades regeringsstyrkorna ha kväst upproret men ganska snart vände vinden, och separatisterna slog ifrån sig. Den 5 september lyckades separatisterna slå tillbaka en trupp regeringsstyrkor och därefter upphörde striderna.<sup>137</sup>

Söndagen den 26 oktober anordnades en folkomröstning av separatisterna på Anjouan. Frågan rörde utträde ur den Islamiska federala republiken Comorerna. En förkrossande majoritet, omkring 75 %, röstade för utträde. Valet fördömdes av OAU och Comorernas regering.<sup>138</sup> Ordförandeskapet utfärdade den 30 oktober ett uttalande som fördömde det samråd som hölls den 26 oktober utan närvaro av oberoende observatörer.<sup>139</sup> Rådet avstod dock från formella åtgärder inom ramen för Lomékonventionen.

Den 20 juli 1998 beslutade Rådet att anta protokollet som reglerar omfattning och ersättning för Unionens fiskeverksamhet i Comorernas vatten, trots den allvarliga politiska situationen i landet.<sup>140</sup> Protokollet hör till avtalet mellan EEG och Comorerna från 1988 om fiske i Comorernas vatten.<sup>141</sup> Artikel

<sup>136</sup> Uttalande från Ordförandeskapet, 13/8/1997.

<sup>137</sup> Separatistseger på Komorerna, Göteborgs-Posten 6/9/1997.

<sup>138</sup> Ja till självständighet på Anjouan, Svenska Dagbladet 28/10/1997.

<sup>139</sup> Uttalande från Ordförandeskapet, 30/10/1997.

<sup>140</sup> Council conclusions, 20/07/98.

<sup>141</sup> Agreement between the European Economic Community and the Islamic Federal Republic of the Comoros on fishing off Comoros – Protocol setting out the fishing opportunities and financial compensation provided for under the Agreement between the European Economic Community and the Islamic Federal Republic of the Comoros on fishing off Comoros,

12 i avtalet ger att det skall löpa tills vidare men att protokollet som reglerar omfattning och ersättning skall förhandlas om vartannat år. Dessutom finns möjligheten att säga upp avtalet. Eftersom avtalet slöts 1988 är det inte särskilt anmärkningsvärt att det inte innehåller någon klausul med väsentliga delar med motsvarande sanktionsklausul för brott mot dessa väsentliga delar. Att Gemenskapen förhandlat om detta avtals protokoll, efter det att Kommissionens kommunikation från 1995 blivit välkomnad och vedertagen praxis i de externa relationerna, utan att hänvisa till Comorerernas instabila politiska situation – trots Ordförandeskapets resolutioner föregående höst – är dock mera anmärkningsvärt.

President Taki Abdoukarim behåller dock kvar de trupper han sändt till Anjouan och under 1998 verkar lugnet infunnit sig igen. Anjouan är fortsatt kraftigt bevakat av presidentens styrkor, och separatiströrelsen hålls i schack med militära medel. OAU bevakar konflikten och fördömer separatisterna i ett uttalande i juni 1998.

Council:

3. Expresses deep concern over the unrelenting crisis and the negative attitude of the Anjouan Separatists who have deliberately blocked all attempts at finding peaceful and negotiated solution based on the legitimate aspirations of the population and the cardinal principle of the unity and territorial integrity of the Comoros<sup>142</sup>

Den 6 november 1998 avled president Taki Abdoukarim i en hjärtattack. Majjidine Ben Saïd Massoude tillsattes interimistiskt. Massoude fick knappt en månads ro som ny tillsatt president förrän striderna blossade upp på Anjouan igen. Nu var det dock interna strider mellan olika falanger bland separatisterna som oroade. I början av december vädjade president Massoude om militär hjälp från omvärlden med att stävja separatisterna.<sup>143</sup> Med OAU:s stöd förhandlade president Massoude under våren 1999 med separatisterna på Anjouan. Massoude ville att Anjouan skulle ingå i den Islamiska Federala Republiken, dock med ökat självstyre. När avtalet skulle undertecknas ställde separatisterna nya krav och kravaller utbröt i huvudstaden Moroni. I samband med oroligheterna grep landets överbefälhavare tillfället i akt och avsatte den interimistiskt tillsatte president Massoude.

---

Official Journal L 137, 02/06/1988 p. 19.

<sup>142</sup> Decision on the Report of the Secretary-General on the situation in the Federal Islamic Republic of the Comoros, CM/DEC. 405 (LXVIII), 68th Ordinary Session of the OAU, 4–7 juni 1998.

<sup>143</sup> Komorererna ber om militärhjälp, Göteborgs-Posten 7/12/1998.

### 5.4.2.3 Militärkupp 1999

Militärkuppen natten mellan 29 och 30 april 1999 fördömdes såväl av OAU<sup>144</sup> som av flera av Gemenskapens institutioner.

Europeiska unionen beklagar djupt försämringen av den politiska och sociala situationen i Komorerna. Framför allt beklagar man att alla de hittillsvarande försöken att med demokratiska medel lösa den separatistiska krisen har misslyckats. Från unionens sida ser man inte ett militärt ingripande som ett lämpligt sätt att bekämpa separatism i Komorerna. Europeiska unionen fördömer därför klart den komoriska arméns ingripande, då den lagliga regeringen störtades och konstitutionen och de demokratiska institutionerna förklarades upplösta.

Europeiska unionen uppmanar enträget Komorernas nationella utvecklingsarmé att befria president Massounde och premiärminister Djoussouf, så att den lagliga regeringen kan återuppta sina officiella plikter.<sup>145</sup>

Detta kraftfulla fördömande, författat av det tyska ordförandeskapet, signalerade att Unionen skulle komma att agera i frågan. Kommissionen presenterade den 15 juni ett förslag om inledande av samråd med Comorerna med stöd av artiklarna 5 och 366a i Lomékonventionen.<sup>146</sup> Förslaget motiverades bland annat med att statschefen erhållit denna position genom en statskupp, och att statschefen enligt den konstitutionella stadga han kungjort den 6 maj innehade den lagstiftande såväl som den verkställande makten i Comorerna. Rådet tog den 12 juli beslutet att samråd skulle hållas med Comorerna ”i syfte att bedöma situationen och om möjligt avhjälpa den”.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> ”Council: Condemns in no uncertain terms the coup d’Etat of 30 April 1999”, 70th OAU Council of Ministers, Algiers, 8–10 July 1999, CM/DEC 452 (LXX).

<sup>145</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar, 7/5/1999, Bull EU 5-1999, p. 1.3.11. Se också Europaparlamentets resolution om statskuppen på Comorerna, OJ C 279/426, 1/10/1999.

<sup>146</sup> KOM(1999) 295 slutlig, 15/6/1999.

<sup>147</sup> Bull EU 7/8-1999, p. 1.4.162. Den engelska språkversionen har en något hårdare ton: ”with a view to assessing the situation in the country in detail and, if necessary, remedying it.” Angående den svenska mjukare översättningen skall tilläggas att den svenska versionen av beslutet fattat vid ECOFIN:s möte den 12 juli 1999 inte är tillgänglig. Den engelska versionen är korrekt citerad i Bulletin EU, men jag ställer mig tveksam till om den svenska mjukare versionen är den officiella översättningen. Anledningen till att jag tvekar är att Kommissionens förslag löd ”för att bedöma situationen i detalj och, om nödvändigt, avhjälpa den” vilket är ordagrant citerat från artikel 366a p. 2 i Lomé (IV)bis. Ordvalet, att ”om nödvändigt avhjälpa situationen” är intressant. Det speglar en attityd som snarare handlar om ensidigt maktutövande än konstruktivt samråd mellan formellt jämlika parter i ett avtal.



Samråd hölls den 26 juli i Bryssel.<sup>148</sup> samrådsförhandlingarna ”ägde rum i en uppriktig och öppenjärtlig anda”. COREPER:s ordförande förklarade anledningen till att EG kallat till samråd, och detta anförande sammanfattades senare i fyra punkter:<sup>149</sup>

- EU och dess AVS-partner fäster stor vikt vid respekten för de grundläggande fri- och rättigheter som anges i artikel 5 i Lomékonventionen.
- Enligt Europeiska Unionens mening kan landet inte regeras av en ledning som tillskansat sig makten med våld och som lagt hela den verkställande, lagstiftande och dömande makten i en enda persons händer, och Unionen anser därför att den nuvarande presidenten snarast bör ersättas av en i demokratisk ordning vald president.
- EU noterar i detta sammanhang att val av en demokratisk regering planeras äga rum i april 2000, men vill framhålla sina betänkligheter beträffande oklarheterna när det gäller utarbetandet av en ny författning.
- Om ansträngningarna för att snabbt återupprätta demokrati i landet inte blir framgångsrika, kan lämpliga åtgärder komma att vidtas, vilket bland annat, om nödvändigt, kan innefatta att tillämpningen av konventionen tills vidare helt eller delvis upphävs.<sup>150</sup>

Den andra punkten innehåller den bedömning av fakta som ligger till grund för att kalla till samråd. Det är alltså det faktum att Comorererna åsidosatt sina förpliktelser enligt artikel 5 i Lomékonventionen, närmare bestämt demokratiska principer, då den nuvarande ledningen tillskansat sig makten på ett odemokratiskt vis.

Comorerernas delegation förklarade att det var fråga om en övergångsregering, och att val skulle hållas i april 2000. Den underströk vidare betydelsen av EU-stöd för att förverkliga målet att hålla val vid den utlovade tidpunkten.

<sup>148</sup> Förslag till Rådets beslut om avslutande av det samråd med Comorererna som inletts i enlighet med artikel 366a i Lomékonventionen och om vidtagande av lämpliga åtgärder, KOM(1999) 695 slutlig, 16/12/1999.

<sup>149</sup> Märkligt nog refererar Kommissionen i sitt förslag till avslutande av samråd, KOM(1999) 695 slutlig, konsekvent till EU och Europeiska Unionen, trots att det formellt sett är EG som är part till Lomékonventionen. I det brev där Comorererna kallades till samråd angavs att detta skulle ske mellan Europeiska Gemenskapen och dess medlemsstater och Comorererna. Det sändes av Europeiska Unionens råd och Europeiska Kommissionen.

<sup>150</sup> KOM(1999) 695 slutlig, 16/12/1999, s. 2

Kommissionen sände under hösten två expertgrupper till Comorererna, dels för att utvärdera det arbete Comorererna utfört och dels för att bistå i med experthjälp i arbetet med att utforma den nya författningen. Rapporterna från dessa två grupper slog fast att det sannolikt inte skulle kunna hållas några val i april 2000.<sup>151</sup>

Rådet beslutade 14–15 februari 2000 att anta Kommissionens förslag att avsluta samrådet. I beslutet anges de åtaganden Comorererna förband sig till vid samrådet i Bryssel i juli föregående år.<sup>152</sup> Det konstaterades vidare att:

Med hänsyn till dessa åtaganden och med beaktande av den rapport som myndigheterna lade fram den 8 oktober och som visar att det är osäkert om den angivna tidsplanen kommer att kunna hållas, föreslår Europeiska Unionen och dess medlemsstater att det samråd som inletts i enlighet med artikel 366a i Lomékonventionen avslutas. Eftersom det ännu inte är säkerställt att den demokratiska ordningen kommer att återupprättas inom den närmaste tiden, har Europeiska Unionen beslutat att vidta lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 366a.3 enligt följande:

- För de program som redan pågår kommer genomförandet att fortsätta som planerat.
- När det gäller framtida åtgärder kommer genomförandet att ske gradvis och i takt med de närmare framsteg som görs under övergångsperioden. Under den första fasen, innan valen äger rum, kommer det eventuella stödet från Europeiska Unionen att avse stöd till den demokratiska processen, humanitärt bistånd och, eventuellt, decentraliserat samarbete. Sedan valen faktiskt

<sup>151</sup> ”Det är uppenbart att det råder stor osäkerhet beträffande övergångsmyndigheternas möjligheter att hålla den ursprungliga tidsplanen för valen.”, KOM(1999) 695, 16/12/1999, s. 3.

<sup>152</sup> ”Vid det samråd som i en uppriktig anda hölls i Bryssel den 26 juli underströk företrädarna för Comorererna särskilt följande politiska åtaganden:

- De bekräftade på nytt myndigheternas önskan att snarast möjligt återgå till normala författningsmässiga förhållanden på grundval av fria val som skall hållas enligt följande tidsplan:
  - December 1999: folkomröstning om författningen.
  - Februari 2000: val till den lagstiftande församlingen.
  - Mars 2000: val till regeringen.
  - April 2000: val och installation av Unionens president.
- Ansträngningarna att slutligt reglera den kris som utbrytningen föranlett skall fullföljas.
- De politiska partiernas och fackföreningarnas verksamhet skall på intet sätt begränsas och pressfrihet och fri tillgång till medierna skall säkerställas.
- Det skall upprättas en oberoende nationell valkommission.
- Statschefen och medlemmarna av det nationella Rådet förbinder sig att inte kandidera i något av valen.
- Lägesrapporter om utvecklingen kommer regelbundet att läggas fram under övergångsperioden.”

genomförts kommer stödet stegvis att utvidgas till att omfatta områden som direkt kommer befolkningen till godo (mikroprojekt, Stabex-jordbruksproduktion). Andra utvecklingsprojekt kan komma att genomföras sedan det tillsatts en i demokratisk ordning vald regering.

- Europeiska Unionen, som kommer att följa övergångsprocessen med stor uppmärksamhet, förbehåller sig rätten att vid behov och senast i april år 2000 se över sin ståndpunkt och bekräftar på nytt betydelsen av en fortlöpande politisk dialog med myndigheterna i Comorererna för återupprätta demokrati och grundläggande rättigheter i landet.<sup>153</sup>

Det är viktigt att notera att anledningen till att Unionen vidtar ”lämpliga åtgärder” är att Comorererna inte lyckats hålla tidsplanen man kommit överens om vid inledandet av samråd för återinförandet av en demokratisk ordning. I beslutet talas inte om militärkuppen som sådan. Det är dessutom intressant att se att Unionen tillämpade positiva åtgärder, morot snarare än piska, då stödet skulle återupptas i förhållande till hur stora framsteg Comorererna gjorde på väg mot att uppfylla de utfästelser som gavs vid samrådet.

#### 5.4.2.4 *Vägen mot demokrati*

Rådets beslut skulle gälla till 30 april 2000.<sup>154</sup> En strikt tolkning innebär att de ”lämpliga åtgärder” som beskrivs i beslutet då skulle upphöra. Unionen förbehöll sig i beslutet att införa lämpliga åtgärder möjligheten att se över dessa före aprils utgång. Tanken med att tidsbestämma åtgärderna ligger väl i linje med metoden att uppmuntra till att nya politiska val hålls inom en viss tid. Det förefaller som om Rådet avstått från att åter ta upp frågan om förlängning av de lämpliga åtgärderna.<sup>155</sup> OAU verkade å sin sida anse att Comorererna fortfarande befann sig alltför långt ifrån acceptabla konstitutionella grundsatser.

Council:

Expresses concern that no significant progress has been made towards the return of the Comoros to constitutional order as called for in the Algiers decisions on Unconstitutional Changes of Government, and REQUESTS the

<sup>153</sup> KOM(1999) 695 slutlig, 16/12/1999, s. 7 (bilaga till Rådets beslut).

<sup>154</sup> Artikel 3 i Kommissionens förslag till Rådets beslut, KOM(1999) 695 slutlig, 16/12/1999. Se även Rådets 2243:e möte Allmänna Frågor, Bryssel den 14–15 februari 2000, Dok. 6108/00; EU Bull 1/2-2000 1.6.148.

<sup>155</sup> Detta stöds av att jag inte funnit några officiella dokument angående frågan, samt av att Fierro kommit till samma slutsats: ”The time-frame was april 2000, but at the time of writing no assessment seems to have been made.”, Fierro (2003), s. 329.

Secretary-General to continue to engage the Comorian parties with a view to ensuring a speedy return to constitutional rule.<sup>156</sup>

I februari 2001 publicerade Ordförandeskapet ett uttalande där Unionen bekräftar att den är villig att stödja demokratiseringsprocessen och på sikt också den ekonomiska och sociala utvecklingen i landet. Anledningen var att president Assoumani lyckats förhandla fram ett fredsavtal med separatisterna på Anjouan samt med den övriga politiska oppositionen i landet. Avtalet för hur försoningsprocessen skulle ske slöts i Fomboni den 17 februari.

Europeiska Unionen välkomnar att ett ramavtal för försoning i Comorerna undertecknades den 17 februari i Fomboni. Det är ett utomordentligt framsteg att alla parter i Comorerna har godkänt en process för att övervinna den långvariga konstitutionella och separatistiska krisen och som fastställer åtgärder för en fredlig övergång till demokrati. EU lovordar OAU och OIF för deras aktiva roll för att få avtalet till stånd.<sup>157</sup>

Fomboni-avtalet välkomnades i minst lika starka ordalag av AVS-församlingen.

The ACP-EU joint Parliamentary Assembly [...] Welcomes the prospects offered by the agreement signed on 17 February providing for an enlarged Union incorporating Anjouan and the drawing up and adoption of a new constitution marking the return to legality and the end of the military regime which has been in place since April 1999.<sup>158</sup>

Även OAU tog emot Fomboniavtalet med glädje.

62. On the crisis in the Comoros, Council noted with profound satisfaction the signing of the Framework Agreement for Reconciliation in the Comoros in Mohéli on 17 February 2001. Council commended the Comorian parties for their spirit of compromise which made the finalisation of the Agreement possible.<sup>159</sup>

Samtidigt kallade OAU på det internationella samfundets ekonomiska stöd, särskilt EU:s, till ramavtalets ”speedy implementation”.<sup>160</sup>

<sup>156</sup> Decision on the Comoros, 72nd Ordinary Session of OAU, 6–8 July 2000, CM/DEC 523 (LXXII) Rev. 1.

<sup>157</sup> Bull EU 1/2-2001, p. 1.6.18.

<sup>158</sup> Gemensamma parlamentariska församlingen för partnerskapsavtalet mellan staterna i Afrika, Västindien och Stilla havet och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater – Resolution om den politiska situationen i Komorerna, EGT C 265, 20/09/2001, s. 54.

<sup>159</sup> 73rd Ordinary Session, 22–26 February 2001. Fomboni är ön Mohélis största stad.

<sup>160</sup> 73rd Ordinary Session, 22–26 February 2001, CM/DEC 572 (LXXIII).

Fomboni-avtalet byggde vidare på den deklaration om nationell enhet som slöts mellan president Assoumani och separatistledaren Överstelöjtnant Said Abeid. Denna deklaration utlöste fyra dagars upplopp på Anjouan, men hindrade inte att det i november 2001 upprättades en Kommission med ansvar för att förbereda den konstitutionella förändringen landet behövde.

Även om Fomboniavtalet måste ses som framsteg för Comorerernas politiska utveckling pekar rapporter på att det fortfarande förekom grova brott mot mänskliga rättigheter:

The Government's human rights situation remained poor, and it continued to commit abuses. Citizens do not have the right to change their government. Security forces reportedly continued to threaten Christians. Separatist authorities on Anjouan tortured, beat, and raped opponents of the separatist Government. Prison conditions remain poor. Security forces and the separatist authorities on Anjouan used arbitrary arrest and detention. In at least two instances, the executive intervened with the judiciary. Authorities restricted citizens' privacy rights. There were infringements on freedom of the press and assembly and movement. The military Government limits freedom of religion. Societal discrimination against women and Christians continued to be serious problems. There were some instances of forced child labor.<sup>161</sup>

I ljuset av den amerikanska uppfattningen över situationen i Comorererna ter sig Rådets beslut att inte omvärdera de ”lämpliga åtgärderna” innan aprils utgång märkligt. Tvärtemot vad som vore en, i vart fall debatterbar, åtgärd, förutsatt att den Europeiska värderingen av MR-situationen på Comorererna inte avsevärt skiljer sig från USA:s, omförhandlades protokollet angående fiskekvoter i vattnen utanför Comorerernas kust under första hälften av 2001. Rapporterna från dessa förhandlingar saknar referenser till den politiska situationen på Comorererna, vilket är anmärkningsvärt med tanke på den hållning som ges uttryck för i KOM(95) 216, det vill säga att alla utkast till förhandlingsmandat till externa avtal skall innehålla en referens till värdegrunden och en sanktionsklausul kopplad till denna. Den 10 juli antog Rådet en förordning som fastställde fiskekvoter och ekonomisk kompensation under perioden 28 februari 2001 till 27 februari 2004.<sup>162</sup>

<sup>161</sup> Country Reports on Human Rights Practices – 2000, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (USA, förf. anm.), February 23, 2001, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/af/838.htm> (2008-10-15)

<sup>162</sup> Rådets förordning (EG) nr 1439/2001 av den 10 juli 2001 om ingående av protokollet om fastställande för perioden 28 februari 2001–27 februari 2004 av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska Gemen-

#### 5.4.2.5 EU återupptar samarbetet

Den 22 juli 2002 meddelade Rådet att man nu ansåg sig villig att återuppta utvecklingssamarbetet med Comorererna ”till följd av de nyligen hållna valen, folkomröstningen om författningen i december 2001 och undertecknandet”.<sup>163</sup> Detta meddelande föregicks dock av två uttalanden från Ordförandeskapet, 18 mars och 17 maj.<sup>164</sup> Det första av dessa är en reaktion på att det till den 10 mars utlysta presidentvalet skjutits upp, utan någon för Unionen godtagbar anledning, och man poängterade vikten av att valet hålls:

Inför risken att den fortfarande sköra försoningsprocessen kan äventyras om tidsplanen för valet inte respekteras vädjar Europeiska Unionen till alla de parter som har undertecknat Fomboniavtalet, vars insatser är de enda som kan möjliggöra en politisk lösning. Europeiska Unionen anser att den inledande fasen i valet bör äga rum omedelbart.<sup>165</sup>

Reaktionen blev desto mera positiv när valet verkligen hölls den 14 april, och Unionen välkomnade den 17 maj den Comoriska valkommitténs meddelande att överste Azali Assoumani valts till president.<sup>166</sup>

Under resten av 2002 och framför allt 2003 gick Comorererna med tydliga steg mot en mer demokratiskt präglad samhällsform. Denna utveckling uppmärksammades även av FN:s Generalförsamling som i en resolution den 17 december 2003 begärde att FN:s medlemsstater och relevanta internationella organisationer skulle bistå Comorererna med ekonomiskt och tekniskt stöd så att Fomboniavtalet skulle kunna förverkligas till fullo.<sup>167</sup>

Den 20 december 2003 undertecknades Moroniavtalet vilket innebar ytterligare ett viktigt steg i försoningsprocessen mellan Comorererna och de autonoma öarna.<sup>168</sup> Förhandlingarna som ledde fram till avtalet var en stor

---

skapen och Islamiska förbundsrepubliken Comorererna om fiske utanför Comorerernas kust, EUT L 193, 17/07/2001, s. 1.

<sup>163</sup> Rådets 2447:e möte Allmänna Frågor, Bryssel den 22 juli 2002, Dok. 10945/02.

<sup>164</sup> Bull EU 3-2002, p. 1.6.7; Bull EU 5-2002, p. 1.6.15.

<sup>165</sup> Bull EU 3-2002, p. 1.6.7

<sup>166</sup> Komorererna får första presidenten, Svenska Dagbladet, 10/5/2002.

<sup>167</sup> UNGA Resolution 58/120, Special emergency economic assistance for the recovery and the development of the Comoros, 17/12/2003, s. 9.

<sup>168</sup> Följande uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Moroniavtalet i Comorererna offentliggjordes i Bryssel och Dublin den 15 januari: ”Europeiska Unionen välkomnar att Moroniavtalet ingicks den 20 december 2003, vilket är ett viktigt steg i försoningsprocessen i Comorererna. Den uttrycker sin erkänsla för den kompromissvilja som de komoriska parterna visat genom att ingå detta avtal. EU uppskattar den roll som Afrikanska

framgång för försoningsprocessen i landet. FN:s Generalförsamling rapporterade att:

The mobilization of the international community has allowed the country to resume the process of national reconciliation. Elections to the island assemblies and the Assembly of the Union of the Comoros marked an important milestone on the country's road to recovery. Nevertheless, a number of challenges remain [...] Today, the Comoros is greatly in need of multifaceted support from the international community if it is to pursue national reconciliation and reconstruction. The current national reconciliation process – which was significantly advanced by the holding of elections in March and April 2004 – remains a challenge, in terms of continuing the dialogue between the Comorian parties, in order to complete the institutional structure without delay and deal firmly with urgent development problems. In this connection, it would be useful to appeal to donor countries and organizations, and to the specialized agencies and other organizations of the United Nations, to continue and to step up their aid to the country as it recovers.<sup>169</sup>

FN:s Generalsekreterare fokuserade visserligen på den direkta lösningen av utvecklingsproblemen på Comorererna, snarare än att tillämpa artikel 5 i Lomékonventionen, men den linje han förespråkar är uppenbart starkt influerad av positiva åtgärder. Eftersom EU redan i juli 2002 återupptog samarbetet under Lomékonventionen med Comorererna låg EU:s agerande i linje med Generalsekreterarens rekommendation.

### 5.4.3 Sammanfattning Unionen Comorererna

Mellan 1995 och 2006 har EU vid huvudsakligen två tillfällen haft anledning att besluta om att vidta åtgärder mot Comorererna eller ej. Det första tillfället var hösten 1997 då separatiströrelsen på Anjouan utropade öns självständighet. Det andra tillfället var vid militärkuppen i slutet av april 1999.

Vid två tillfällen under hösten 1997 utfärdade Ordförandeskapet deklARATIONER angående den politiska situationen, särskilt med hänsyn till medborgarnas fri- och rättigheter, i Comorererna. Båda dessa uttalanden gjordes med anledning av separatisternas utropande av självständighet och den federala regeringens påföljande invasion av Anjouan. I den första av dessa bekräftar

---

Unionen har spelat och det avgörande bidraget från Sydafrika vid förhandlingarna om avtalet. EU är fast beslutet att fullt ut stödja genomförandet av Moroniavtalet.”, Bull EU 1/2-2004, p. 1.6.22.

<sup>169</sup> Report of the Secretary General, ”Humanitarian assistance and rehabilitation for countries and regionsUNGA”, UNGA A/59/293, 24/08/2004, s. 6.

Unionen betydelsen av Comorerernas territoriella integritet,<sup>170</sup> emedan det samtidigt utfästs ideologiskt stöd till FN och OAU i dess medlingsförsök att finna en fredlig lösning på invasionen.<sup>171</sup> I den andra resolutionen, cirka tio veckor senare, uttryckte Unionen sin fortsatta oro över situationen i Comorererna, samt uppmanade de inblandade parterna att inleda förhandlingar.<sup>172</sup>

Vid tidpunkten för det andra av ordförandeskapets uttalanden, 30 oktober 1997, hade Gemenskapen ännu inte ratificerat den reviderade Lomékonventionen.<sup>173</sup> Detta innebar dock inte så stora förändringar formellt, eftersom AVS-rådet redan den 20 december 1995 beslutat att tillämpa den förstärkta artikel 5 och artikel 366a interimistiskt. Däremot var de gemenskapsinterna reglerna för hur beslutet att tillämpa artikel 366a skulle fattas ännu inte antagna. Även om det är svårt att avgöra huruvida detta avhöll Rådet från att kalla till samråd är det intressant att notera att förhandlingar om förnyande av protokollet som reglerar omfattning och ersättning för Unionens fiskeverksamhet i Comorerernas vatten pågick under våren 1998. Dessa resulterade i att Rådet den 20 juli 1998, trots den allvarliga politiska situationen i landet, beslutade att anta ett nytt protokoll till avtalet mellan EEG och Comorererna från 1988 om fiske i Comorerernas vatten.<sup>174</sup>

Det finns inga konkreta beslut som tyder på att vare sig förhandlingarna med Comorererna om nytt protokoll till fiskekvotsavtalet, eller avsaknaden av gemenskapsinterna regler för beslutsordningen vid tillämpningen av artikel 366a Lomé (IV)bis, skulle ha påverkat beslutet att inte kalla Comorererna till samråd trots de oroligheter Ordförandeskapet noterat i två uttalanden under hösten 1997. Däremot finns konkreta fakta som visar att Comorerernas regering sände trupper till ön Anjouan för att stilla det uppror separatiströrelsen startat.

Efter militärkuppen 29–30 april 1999 reagerade EU avsevärt mycket kraftfullare. Kommissionen föreslog att samråd skulle inledas och Rådet följde snabbt Kommissionens linje. Samrådet resulterade i att Rådet antog ”lämpliga

<sup>170</sup> Man kunde eventuellt ha hänvisat till Comorerernas statsuveränitet, men gjorde av någon anledning inte så.

<sup>171</sup> Uttalande från Ordförandeskapet, 13/08/97.

<sup>172</sup> Uttalande från Ordförandeskapet, 30/10/97.

<sup>173</sup> Europeiska unionens råd godkände den 27 april 1998 avtalet om ändringar av den fjärde AVS-EG-konventionen, Rådets beslut (98/344/EG). Lomé (IV)bis trädde ikraft 1 juni 1998.

<sup>174</sup> Agreement between the European Economic Community and the Islamic Federal Republic of the Comoros on fishing off Comoros – Protocol setting out the fishing opportunities and financial compensation provided for under the Agreement between the European Economic Community and the Islamic Federal Republic of the Comoros on fishing off Comoros, Official Journal L 137, 02/06/1988, p. 19.



åtgärder” vilka innebar att framtida stöd enbart skulle utgå ifall en gradvis förbättring kunde ses, samt enbart till stöd för humanitära projekt och demokratisering. Det beslutades också vid samrådets avslutande att de ”lämpliga åtgärderna” skulle tillämpas fram till 30 april 2000 och att de kunde förlängas.

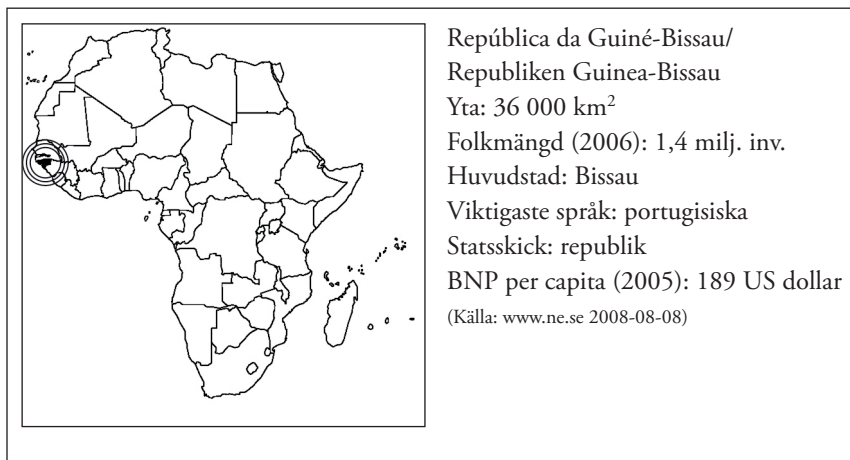
Drygt ett år senare lyckades president Assoumani förhandla fram ett ramverksavtal som kom att utgöra grunden för försoningsprocessen på Comorererna. Avtalet kom att kallas Fomboniavtalet. Det välkomnades av det internationella samfundet men det fanns fortfarande rapporter som intygade att situationen för mänskliga rättigheter, demokrati och principen om rättsstaten fortfarande var undermålig på Comorererna.

Den 22 juli 2002 meddelade Rådet att man ansåg att situationen tillåter ett återupptagande av samarbetet med Comorererna. 20 december 2003 undertecknades Moroniavtalet, ytterligare ett steg mot försoning.

#### 5.4.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Unionen Comorererna 1995–2006

Datum	Aktör	Referensnummer
13/08/1997	Uttalande från Orförandeskapet (UO)	
30/10/1997	UO	
20/7/1998	Rådet	
6/5/1999	Europaparlamentet (EP)	B4-0487, EGT C 279, 1/10/1999 s. 426
7/5/1999	UO	Bull EU 5-1999 p. 1.3.11
15/6/1999	Kommissionen (Komm)	KOM(1999) 295 slutlig
12/7/1999	Rådet	Bull EU 7/8-1999 p. 1.4.162
16/12/1999	Komm	KOM(1999) 695 slutlig
14/2/2000	Rådet	2243:e GAERC, Doc. 6108/00
28/1/2001	UO	Bull EU ½-2001 p. 1.6.18
22/3/2001	AVS-EU-församlingen	OJ 265 20/9/2001, p. 54
19/6/2001	Rådet	2001/534/EG
10/7/2001	Rådet	Förordning EG 1439/2001
18/3/2002	UO	Doc. 7257/02
17/5/2002	UO	Doc. 9018/02'
22/7/2002	Rådet	Doc. 10945/02
2002	Komm	DEV/071/2002-EN
15/1/2004	UO	Doc. 5332/04
22/11/2004	Rådet	Doc. 14446/04
18/1/2005	Rådet	Doc. 5283/05

## 5.5 Guinea-Bissau



### 5.5.1 Bakgrund

Guinea-Bissau är ett av afrikanska kontinentens minsta länder. Till ytan är det jämförbart med Jämtland, medan folktätheten är ungefär dubbelt så hög som för Sverige. Guinea-Bissau delar historia med flera av de forna portugisiska kolonierna i Afrika, och hör därmed till den grupp unga stater som blev självständiga efter aprilrevolutionen i Portugal 1974. I Guinea-Bissaus fall utropades självständighet 24 september 1973, och det skulle dröja nästan precis ett år, till den 10 september 1974, innan Portugal erkände Guinea-Bissau.

Den 10 september 1974 betydde således slutet på ett över 500 år långt portugisiskt inflytande över landområdet som idag heter Guinea-Bissau. 1446 anlände portugiserna för första gången till Kap Verde utanför Guinea-Bissaus kust. Detta betydde början på flera sekel av rovjakt på guld och slavar. Till sammans med den lokala folkgruppen Malinke skeppade portugisiska slavhandlare slavar till Kap Verde för att sedan ta dem vidare över atlanten. Öarna utanför Guineafloden utgjorde centrum för portugisernas förhavanden i området, vilket skilde sig lite från hur andra kolonialmakter agerade. Portugiserna brydde sig egentligen inte om att kolonisera området förrän 1879, då Portugisiska Guinea utropades som portugisisk koloni. Kolonin erkändes vid Berlinkonferensen 1884–85, då Portugal förutom Portugisiska Guinea också erhöll Kap Verde, Ekvatorialguinea och vad som idag är Angola och Moçambique. Först då riktades blickarna inåt fastlandet, och portugiserna utökade successivt arean av sin koloni. Det visade sig dock vara svårt för dem att skaffa sig kontroll över området, och det skulle dröja till tiden strax före första världskriget innan man kunde tala om att Portugal behärskade sin koloni.

1952 blev Portugisiska Guinea en "overseas province" under Portugal. Femtiotalet såg också födelsen av en befrielseörelse, som ursprungligen hade helt fredlig agenda: Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC, 1956). Denna rörelse, ledd av kapverdianen Amílcar Cabral, kom från 1961 att föra det befrielsekrig som till slut resulterade i att PAIGC 1973 utropade Guinea-Bissau som självständig stat.

Landets förste president blev dock inte Amílcar Cabral, då han mördades strax innan självständigheten återvanns. Istället fick hans bror, Luis Cabral, svära presidenteden. Denna förändring återspeglades i att partiet gick ifrån att under Amílcar Cabrals ledning varit ett parti för folkligt deltagande i styrandet av nationen, till att officiellt kalla sig ett elitparti. Sjuttioalet var ett decennium med lång period av torka i området, och den redan av inbördeskriget svårt nedgångna nationen genomlevde några mycket tuffa år. Efter en statskupp 1980 avbröts de diplomatiska relationerna med Kap Verde 1981. Två år senare återupptogs de igen. Den svåra ekonomiska situation Guinea-Bissau befunnit sig i under sjuttioalet hade inte bedarrat, och under åttiotalet var Guinea-Bissau i stort behov av utländskt bistånd. Militärt stöd erhöles från Östtyskland och Sovjetunionen fram till murens fall 1989.

I början av nittiotalet kunde man se tendenser till en demokratiseringsprocess i landet. PAIGC hade sedan 1974 haft författningsstadgat monopol på maktutövningen, och denna bestämmelse ströks i januari 1991. Under 1993 utlovades landets första parlamentsval, men dessa sköts upp vid ett flertal tillfällen. När valen väl hölls i juli 1994 vann PAIGC med klar majoritet. Den forne PAIGC premiärministern, och sedermera presidenten, João Bernardo Vieira, vann dessutom det presidentval som anordnades samtidigt. Valen hölls under goda demokratiska omständigheter, och ansågs väl arrangerade och väl avlöpta. Den demokratiska processen hade alltså bekräftat att de självutnämnda ledarna hade folkets stöd.

Den fyraåriga mandatperioden blev dock en tid av inre motsättningar i Guinea-Bissau. Då valet närmade sig höjdes de röster som talade om korrup­tion inom partiet. I samband med en stagnerande ekonomi blev missnöjet med PAIGC större och större ju närmare valet man kom.

### **5.5.2 EU:s åtgärder gentemot Guinea-Bissau sedan 1995**

Den 6 juni 1998 avskedades överbefälhavaren Ansumane Mané. President Vieira hade suspenderat Mané redan i januari 1998 då han misstänktes för inblandning i vapensmuggling till en senegalesisk separatiströrelse. I samband med suspensionen arresterades flera soldater och detta spädde på det rådande missnöjet, orsakat av innehållna löneutbetalningar, inom armén.

Den 7 juni 1998, under förberedelserna för det stundande parlamentsvalet, gjorde överbefälhavaren Ansumane Mané med hjälp av lojala följeslagare ur armén väpnat uppror.

Den 8 juni utfärdade ordförandeskapet följande deklARATION:

Ordförandeskapet fördömer på Europeiska unionens vägnar kraftigt det försök till militärkupp som utfördes av vissa delar av de väpnade styrkorna mot de i vederbörlig ordning valda demokratiska institutionerna och företrädarna för Guinea-Bissau.<sup>175</sup>

De följande två månaderna innebar ökat våld i Guinea-Bissau. Uppskattningsvis tvingade inbördeskriget ungefär 300 000 invånare, alltså ca 30 % av landets befolkning, att överge sina hem.<sup>176</sup> Såväl Ordförandeskapet som Rådet för allmänna frågor antog flera deklARATIONER där situationen fördömdes, och alla försök till medling uppmuntrades.<sup>177</sup>

Under juli månad förhandlades vapenstillestånd mellan parterna fram efter att den västafrikanska samarbetsorganisationen, ECOWAS, och de portugisisktalande ländernas relativt nybildade organisation, CPLP, medlat i konflikten.<sup>178</sup> EU välkomnade detta "Memorandum of Understanding" i en deklARATION från ordförandeskapet den 29 juli.<sup>179</sup> I samma deklARATION erbjöd sig EU att bistå med humanitärt stöd till alla de människor som tvingats fly sina hem under stridigheterna. Vapenstilleståndet utvecklades till vapenvila då regeringen och militärjuntan slöt ett avtal om vapenvila i Praia på Kap Verde den 26 augusti. Gemenskapen välkomnade avtalet i en deklARATION från ordförandeskapet den 2 september: "Överenskommelsen utgör ett mycket positivt steg mot en förhandlingslösning på konflikten i landet. EU uppmanar därför båda parter att stå fast vid den."<sup>180</sup> I samma deklARATION lovprisades också den insats ECOWAS och CPLP utfört.

Det skulle dock inte dröja länge innan striderna blossade upp igen. Militärjuntan fick fler och fler anhängare, och under oktober månad kontrollerade den avsatte överbefälhavaren Mané i stort sett hela landet. Den 22 oktober utfärdade ordförandeskapet följande fördömande deklARATION:

<sup>175</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar, 8/6/98, Dok. 9242/98.

<sup>176</sup> Amnesty International, "Guinea-Bissau, Human Rights under Fire", AI Index: AFR 30/04/1998.

<sup>177</sup> Uttalande från Ordförandeskapet 16 Juni 1998, Dok. 9554/98; 2111. Rådet för allmänna frågor, 29/6/1998, Dok. 9730/98; Uttalande från Ordförandeskapet, 8 juli 1998, Dok. 9931/98; 2113. Rådet för allmänna frågor 13/7/1998, Dok. 10228/98.

<sup>178</sup> CPLP bildades vid ett möte i i juni 1996.

<sup>179</sup> Uttalande från Ordförandeskapet, 29/7/1998.

<sup>180</sup> Uttalande från Ordförandeskapet, 2/9/1998, Dok. 10859/98.

EU noterade med stor oro återupptagandet av striderna mellan regeringsstyrkorna och den självutnämnda militärjuntan i Guinea-Bissau, vilket åter leder till att tusentals civila lämnar huvudstaden.

Unionen uppmanar båda parter i konflikten att upphöra med striderna omedelbart och att fortsätta respektera villkoren i överenskommelsen om eld upphör som ingicks i augusti i Praia, Kap Verde.

EU uppmanar båda parter att fortsätta förhandlingarna under gemensam medling av de portugisisktalande ländernas gemenskap (CPLP) och de västafrikanska staternas ekonomiska gemenskap (ECOWAS) för att finna en fredlig lösning på konflikten.<sup>181</sup>

Det är uppenbart att EU bevakade utvecklingen av inbördeskriget i Guinea-Bissau noggrant. Ordförandeskapet utfärdade flera deklARATIONER, och Rådet för allmänna frågor hade under tiden mellan juni och november Guinea-Bissau som en stående punkt på dagordningen vid sammanträdena. Trots detta föreslogs inte några åtgärder med stöd av villkorsklausulen i den reviderade fjärde Lomékonventionen. Intressant i sammanhanget är att förhandlingarna om förlängning av Lomékonventionen, det som sedermera blev Cotonouavtalet, inleddes den 30 september 1998. Guinea-Bissau satt med då förhandlingarna öppnades av Österrikes utrikesminister Benita Ferrero-Waldner i Bryssel.<sup>182</sup>

ECOWAS och CPLP förhandlade dock alltjämt med de stridande parterna. Under ett ECOWAS-anordnat toppmöte i Abuja, Nigerias huvudstad, under helgen 1–2 november 1998, lyckades så militärjuntans ledare Mané och president Vieira komma överens om villkoren för att sluta fred. Fredsavtalet stipulerade att alla utländska trupper skulle lämna landet, en internationell fredsstyrka skulle bildas och nyval skulle hållas senast i mars följande år.<sup>183</sup> Just frågan om de utländska trupperna höll på att knäcka för-

<sup>181</sup> Uttalande från Ordförandeskapet 22/10/1998, Dok. 12117/98.

<sup>182</sup> Benita Ferrero-Waldner kom senare, i Barrosos Kommission, att få ansvar för just ”Yttre förbindelser och den europeiska grannskapspolitiken”.

<sup>183</sup> Den operativa delen av avtalestexten lyder:

”The parties to the conflict in Guinea Bissau meeting in Abuja, Nigeria on 21 October and 1st November 1998 in the context of the efforts of the 21st Summit of the Authority of the Heads of State and Government of the Economic Community of West African States (ECOWAS),

Hereby Agree as Follows:

1. Reaffirm the ceasefire agreement signed in Praia on 26 August 1998,
2. Total withdrawal from Guinea Bissau of all foreign troops. This withdrawal shall be done simultaneously with the deployment of an ECOMOG interposition force which will take over from the withdrawn forces.

handlingarna, då president Vieira länge vägrade att låta sända tillbaka dem till, i första hand Senegal, av rädsla för att det skulle innebära att Mané och hans förtrogna skulle få fritt fram till makten i landet. Ordförandeskapet välkomnade avtalet, anmärkningsvärt sent kan tilläggas, på följande vis:

EU välkomnar det avtal som uppnåddes av Guinea-Bissaus regering och militärjuntan under det 21:a toppmötet för statscheferna inom de västafrikanska staternas ekonomiska gemenskap (ECOWAS) i Abuja den 1 november. Undertecknandet av detta avtal befäster det avtal om vapenvila som undertecknades i Praia med gemensam medling av de portugisiskspråkiga ländernas gemenskap (CPLP) och ECOWAS och utgör ett viktigt steg mot fred och nationell försoning i Guinea-Bissau.

EU uppmanar båda parter att uppfylla sina skyldigheter enligt Praia- och Abujaavtalen och att verka tillsammans för ett skyndsamt genomförande av åtagandena i avtalen. Unionen förklarar sig beredd att hjälpa till att anordna de president- och parlamentsval som föreskrivs i Abujaavtalet.<sup>184</sup>

Ordförandeskapets deklARATION summerade alla de tidigare deklARATIONERNA som utfärdats under konflikten. Samtidigt uttrycktes uppskattning för ECOWAS:s och CPLP:s respektive insatser i medlingen. EU påminde om och betonade de två fredsavtalen som parterna slutit. Till sist erbjöds återigen humanitärt stöd.

#### *5.5.2.1 Fiskeavtalet suspenderades*

Trots att Kommissionen dittills inte funnit det nödvändigt att agera med stöd av villkorsklausulen i den reviderade Lomékonventionen beslöt man i december 1998 att lägga fram ett förslag till att suspendera avtalet mellan

---

3. The interposition force will guarantee security along the Guinea Bissau/Senegal border, keep the warring parties apart and guarantee free access to humanitarian organisations and agencies to reach the affected civilian population. In this regard, the Oswaldo Vieira international airport and the sea-port shall be opened immediately.

4. Immediately put in place a Government of National Unity which will include, among others, representatives of the Self-Proclaimed Junta, in line with the agreement already reached between the parties.

5. General and Presidential Elections shall be held not later than the end of March 1999. These elections will be observed by ECOWAS, the Community of Portuguese-Speaking Countries (CPLP) and the international community.”, [http://www.usip.org/library/pa/gb/pa\\_gb.html](http://www.usip.org/library/pa/gb/pa_gb.html) (2008-10-15). Se även: Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1216 (1998) relative to the situation in Guinea-Bissau, 17 March 1999, S/1999/294; ”Fredsavtal för Guinea-Bissau”, Göteborgs Posten, 03/11/1998, s. 28.

<sup>184</sup> Uttalande från Ordförandeskapet, 17 november 1998.

EEG och Guinea-Bissau om fiske utanför Guinea-Bissaus kust.<sup>185</sup> Förslaget motiverades med att

[d]en exceptionella risksituation som uppstår för de berörda fartygen från gemenskapen gör det nödvändigt att tillfälligt, från juni 1998 tills freden har återställts avbryta fiskeverksamheten enligt avtalet.<sup>186</sup>

Fiskeverksamheten upphörde dock *de facto* redan den 19 juni 1998. Det byråkratiska maskineriet släpade redan från start efter, i vad som skulle bli en dragkamp om beslutsbefogenheter institutionerna emellan.

Det var alltså de europeiska fiskarnas säkerhetssituation som föranledde suspensionen, inte Guinea-Bissaus brott mot Lomékonventionens värdebas. Kommissionens förslag till att suspendera avtalet innehöll också ett förslag till en andra etapp av fiskerisamarbetet. Denna andra etapp skulle innebära att Rådet efter att ha återupptagit fiskeavtalet skulle besluta om att fastställa bestämmelser om ekonomiskt stöd till fiskenäringen i Guinea-Bissau.<sup>187</sup>

Fisket återupptogs 1 april 1999, men det gemenskapsrättsliga maskineriet malde vidare. Kommissionens förslag ändrades vid Europaparlamentets första behandling 13 april 1999. Det rörde sig om en liten, men för parlamentet betydelsefull, ändring i beslutsförslaget. Kommissionen hade utelämnat parlamentets inflytande över möjligheten att återuppta samarbetet.<sup>188</sup> Efter Europaparlamentets invändningar beslutade Kommissionen den 1 maj att ändra förslagets rättsliga grund från artikel 43 (nuvarande artikel 37) till artikel 300 p. 2.<sup>189</sup>

Frågan om det suspenderade fiskeavtalet hade rört upp fler frågor, bland annat frågan om rättslig grund för att suspendera avtalet. I februari 2000 författade Rådet ett arbetsdokument med ”förslag till beslut om fastställande

<sup>185</sup> Rådets förordning (EEG) nr 2213/80 av den 27 juni 1980 om slutande av avtal mellan Guinea Bissaus regering och Europeiska ekonomiska gemenskapen om fiske längs Guinea Bissaus kust och om två skriftväxlingar därom, EGT L 226, 29/08/1980 s. 33.

<sup>186</sup> Förslag till Rådets beslut om upphävande av avtalet mellan Republikens Guinea-Bissau regering och Europeiska ekonomiska gemenskapen rörande fiske längs Guinea-Bissaus kust, KOM(1998) 777 slutlig.

<sup>187</sup> Förslag till Rådets beslut om upphävande av avtalet mellan Republikens Guinea-Bissau regering och Europeiska ekonomiska gemenskapen rörande fiske längs Guinea-Bissaus kust, KOM(1998) 777 slutlig, artikel 2.

<sup>188</sup> Detta fall utgör ett fantastiskt exempel på hur den formella diskussionen ibland kan sträcka sig långt ifrån de verkliga förhållandena. Fisket hade återupptagits drygt två veckor innan parlamentet lämnade sina synpunkter till Kommissionens lagförslag om hur beslutsordningen för att återuppta fisket skulle se ut.

<sup>189</sup> Angående Kommissionens beslut att ändra rättslig grund, se SEC (1999) 581 final, 1/5/1999.

av reglerna för beviljande av ekonomiskt stöd på fiskeområdet till Guinea-Bissau” vilket transformerade det ursprungliga Kommissionsförslaget till det som Kommissionen föreslagit som etapp två.<sup>190</sup> Frågan om suspension av fiskeavtalet med Guinea-Bissau var nu inaktuell. Rådet begärde att parlamentet skulle yttra sig över förslaget och den 30 november lämnade det ett betänkande över Rådets förslag. I betänkandet skriver parlamentet att det ger sitt samtycke till Rådets förslag. Det handlar egentligen om att ersätta Guinea-Bissau med motsvarande summa de förlorade på grund av utebliven ersättning för fiske under tiden EU:s medlemmar lät bli att fiska i Guinea-Bissaus vatten. Betänkandet är väl formulerat och tar upp två synnerligen intressanta punkter. Den första handlar om att utbetalningen måste beslutas med stöd av artikel 179 EGF, eftersom den hädanefter skulle budgeteras som utvecklingssamarbete. Den andra kommentaren handlade om problemet att häva fiskeavtalet.

Det har uppstått svårigheter på grund av att det inte finns någon klausul om att upphäva avtalet i det protokoll där fiskemöjligheter och finansiella motpartsmedel fastställs i enlighet med avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Guinea-Bissaus regering om fiske längs Guinea-Bissaus kust för perioden från den 16 juni 1997 till den 15 juni 2001. Fiskeverksamheten längs Guinea-Bissaus kust avbröts på grund av de risker som uppstod i samband med att inbördeskriget bröt ut i landet. Å ena sidan var Kommissionens beslut logiskt eftersom partnerlandet inte längre kunde uppfylla de skyldigheter det åtog sig vid undertecknandet av fiskeprotokollet. Å andra sidan finns det inga bestämmelser om att upphäva av avtalet i det protokoll och avtal som beslutet baserades på. Formellt sett har gemenskapen därför brutit mot avtalet med Guinea-Bissau, även om detta gjordes av förståeliga skäl.<sup>191</sup>

Även om parlamentets resonemang kan diskuteras är det intressant att de tar upp frågan om felaktig suspension, dels på grund av ovan angivna skäl, dels på grund av att Kommissionen gjorde det utan varken Rådets eller Europaparlamentets inblandning.<sup>192</sup>

<sup>190</sup> Betänkande om förslaget till Rådets beslut om fastställande av reglerna för beviljande av ekonomiskt stöd på fiskeområdet till Guinea-Bissau, Europaparlamentet, A5-0367/2000, s. 4.

<sup>191</sup> Betänkande om förslaget till Rådets beslut om fastställande av reglerna för beviljande av ekonomiskt stöd på fiskeområdet till Guinea-Bissau, Europaparlamentet, A5-0367/2000, s. 13.

<sup>192</sup> ”Budgetutskottet uppmanar fiskeriutskottet att som ansvarigt utskott infoga följande slutsatser i sitt betänkande:



När Rådet den 26 februari 2001 beslutade att anta Kommissionens förslag hade det nästan gått tre år sedan fiskeverksamheten avbröts.<sup>193</sup> Dessutom hade fisket sedan snart två år återupptagits. Den rättsliga grunden förblev artikel 37 EGF.

### 5.5.2.2 *Fred i sikte?*

I februari 1999 såg det ut som om freden hade etablerat sig i Guinea-Bissau. Kriget hade enligt regeringskällor krävt 2 500 liv och 400 000 människor hade tvingats på flykt.<sup>194</sup> Ordförandeskapet välkomnade den 26 februari den interimregering som den 20 februari formellt svurits in i väntan på allmänna val i enlighet med Abuja-avtalet från november året innan:

The European Union welcomes the fact that the Government of National Unity has taken office. This constitutes an important step towards the implementation of the peace process in Guinea-Bissau, and commends the mediation efforts by ECOWAS under its current chairman.

The European Union hopes that the new Government will fully commit itself to the tasks of national reconciliation and consolidation of the peace process in order to promote the reconstruction and development of the country. In this context the European Union attaches great importance to the preparation of the electoral process leading to general and presidential elections, in conformity with the Abuja Agreement.<sup>195</sup>

Interimsregeringen, Government of National Unity, hade försenats på grund av att stridigheter blossat upp igen den 30 januari. President Vieira och General Mané hade kommit överens om att utse Francisco Fadul till premiärminister redan den 3 december 1998. Interimsregeringen innehöll medlemmar från såväl president Vieiras läger som från general Manés. Den stod klar att sväras in redan den 8 januari, men eftersom nya stridigheter bröt ut försenades installationen. Genom President Eyadéma av Togos medlande,

---

3. betonar att det borde ha krävts att Rådet efter samråd med Europaparlamentet fattade ett beslut då man avbröt fiskeverksamheten i juni 1998 och återupptog den i april 1999; understrekar att Rådet inte har slutfört lagstiftningsförfarandet vad avser Kommissionens förslag av den 16 december 1998, vilket ändrades av parlamentet, ” Betänkande om förslaget till Rådets beslut om fastställande av reglerna för beviljande av ekonomiskt stöd på fiskeområdet till Guinea-Bissau, Europaparlamentet, A5-0367/2000, s. 14.

<sup>193</sup> Rådets beslut av den 26 februari 2001 om fastställande av reglerna för beviljande av ekonomiskt stöd på fiskeområdet till Guinea-Bissau (2001/179/EG), EGT L 66, 08/03/2001, s. 33.

<sup>194</sup> <http://www.landguiden.se> (2008-10-15).

<sup>195</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Guinea-Bissau, 26 February 1999, Doc. 6216/99.

en uppgift han åtog sig i egenskap av ordförande för ECOWAS, lyckades de stridande parterna sluta fred, och komma överens om att se till att interimsgovernmenten installerades.<sup>196</sup>

Arbetet med att ordna parlaments- och presidentval framhölls som särskilt viktigt av ordförandeskapet. Samtidigt var det uppenbart att den tidsgräns som Abuja-avtalet satt upp för parlamentsval och presidentsval, senast mars 1999, skulle brytas.<sup>197</sup>

TVå månader senare bröts även Abuja-avtalets vapenvila. General Manés styrkor intog Bissau, och President Vieira tvingades fly till den katolske biskopens residens, medan hans familj tog skydd på Senegals ambassad.<sup>198</sup> President Vieira eskorterades senare till Portugals ambassad där han sedan sökte asyl. En av de förklaringar som formulerades efter att våldet så abrupt kommit upp till ytan igen, var att presidenten vägrat upplösa det 600 man starka presidentgardet, vilket parterna till Abuja-avtalet kommit överens om att han skulle göra.

### *5.5.2.3 Unionen kallar till samråd under Lomékonventionens artikel 366a*

I en deklARATION utfärdad den 18 maj nämndes, för första gången under konflikten, Lomékonventionens villkorsklausul:

The European Union condemns the new outbreak of violence in Guinea-Bissau leading to the deposition of President Vieira in violation of the Abuja agreement as well as the attacks on diplomatic missions.

The European Union recalls that in relations with partner countries under the Lomé Convention high importance is being attached to the respect of human rights, the rule of law and the observation of democratic principles. The Union will therefore carefully monitor developments in Guinea-Bissau and – in consideration of the mechanisms laid down in the revised Fourth Lomé Convention – draw her own conclusions from the current situation.<sup>199</sup>

<sup>196</sup> General Eyadémas medverkan är kontroversiell med tanke på att EU så sent som under som den 14 december 1998 beslutat att inte återuppta stödet till Togo, efter att hållit samråd med Eyadémas regering.

<sup>197</sup> FN:s Generalsekreterare konstaterade i sin rapport att "[i]t is now clear that it will be impossible to meet that deadline, owing largely to accumulated delays in the implementation of the peace accords. However, it is important for the successful conclusion of the peace process that this crucial task be rescheduled.", Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 1216 (1998) relative to the situation in Guinea-Bissau, 17/3/1999, S/1999/294, p. 20.

<sup>198</sup> Rebeller tog över i Bissau, Svenska Dagbladet, 08/05/1999, s. 8.

<sup>199</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning recent developments in Guinea-Bissau, 18 May 1999. Doc. 8281/99.

Det skulle visa sig att Unionen drog slutsatsen att samråd skulle tillkallas. Kommissionen meddelade den 9 juli Rådet sitt förslag om inledande av samråd. Motiveringen som gavs var att:

Detta samråd bör göra det möjligt för Guinea-Bissau att närmare ange vilka åtgärder landet avser att genomföra för att uppfylla de förväntningar som Europeiska unionen uttryckte i sin förklaring av den 18 maj 1999, särskilt när det gäller att skilja den civila makten från den militära makten, samt de tidsfrister som landet ämnar fastställa och iakttä.<sup>200</sup>

Denna motivering skiljer sig lite i ton jämfört med exempelvis motiveringarna till samråd med Togo<sup>201</sup> och med Niger.<sup>202</sup> Det verkar av ordalydelsen att döma som om Kommissionen skärpt tonläget, och satt hårdare press på myndigheterna i Guinea-Bissau denna gång.<sup>203</sup>

En annan intressant detalj i Kommissionens meddelande är att man i inledningen slår fast att möjligheten till att kalla till samråd med stöd av den reviderade Lomékonventionens artikel 366a uppstod i och med Rådets beslut den 11 mars 1999.<sup>204</sup> Detta påstående är en märklig missuppfattning från Kommissionens sida. Rådets beslut den 11 mars 1999 angår intern gemenskapsrätt. Det fastslår den interna proceduren för att vidta åtgärder med stöd av artikel 366a i Lomékonventionen.<sup>205</sup> Möjligheten att kalla till samråd enligt artikel 366a, är en rätt som etableras i den reviderade Lomékonventionen. Därmed kunde man åtminstone förväntat sig att Kommissionen skulle hävda att möjligheten uppstod när den reviderade Lomékonventionen trädde ikraft, det vill säga den 1 juni 1998. I detta specifika fall hade dessutom ministerrådet för AVS-EG redan i december 1995 beslutat att tillämpa artikel 366a i den reviderade konventionen interimistiskt.<sup>206</sup>

<sup>200</sup> KOM(1999) 361 slutlig.

<sup>201</sup> SEC(1998) 1189 final, 8/7/1998.

<sup>202</sup> KOM(1999) 204 slutlig.

<sup>203</sup> Jämför Fierros analys: "Most of the proposals indicate that the aim of consultations is to highlight the importance of respecting human rights and democracy for the EU and to ascertain the party's intentions. The proposal for consultations with Guinea Bissau was different. It was drafted in a less diplomatic way [...] This proves, once again, that the EU was becoming more and more assertive in its demands." Fierro (2003), s. 331 f.

<sup>204</sup> "I enlighet med artikel 366a i fjärde AVS-EG-konventionen som trädde i kraft genom Rådets beslut av den 11 mars 1999 föreslår Kommissionen Rådet att inbjuda AVS parten (Guinea-Bissau) till samråd i syfte att bedöma situationen i detalj.", KOM(1999) 361 slutlig, s. 2.

<sup>205</sup> Rådets beslut av den 11 mars 1999 om förfarandet för att genomföra artikel 366a i den fjärde AVS-EG-konventionen, (1999/214/EG).

<sup>206</sup> Artikel 1(h), Beslut nr 6/95 av ministerrådet för AVS EG av den 20 december 1995 om

Denna missuppfattning förändrar inget i frågan om Gemenskapen hade rätt att kalla till samråd eller ej, men det faktum att Rådets beslut från den 11 mars 1999 nämns just denna gång ger extra vikt åt Fierros argument angående förekomsten av en intern maktkamp mellan Kommissionen och Rådet i frågan.<sup>207</sup>

Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser beslutade under det finska ordförandeskapet den 19 juli att öppna samråd med Guinea-Bissau i enlighet med vad Kommissionen föreslagit. Det var däremot flera medlemsstater som hade synpunkter på huruvida Guinea-Bissau verkligen hade brutit mot något av avtalets grundläggande delar.<sup>208</sup> Portugal anförde att samråd visserligen borde tillkallats ett år tidigare, i juni 1998, då den sittande regimen utsattes för en statskupp. På Portugals sida i diskussionen stod även Sverige och Nederländerna.<sup>209</sup>

Det är viktigt att notera hur EU-medlemmarnas historiska band till Afrika kan ha haft inflytande i diskussionen. Frankrike hade tidigare i konflikten fått utstå kritik från kuppmakarna, och demonstrationer mot Frankrike hade hållits i Bissau. Allt med anledning av att Guinea-Bissaus grannländer Guinea och Senegal, bägge två franska före detta kolonier, bistod den sittande makten med trupper för att hålla ordning i Bissau. Portugals band till Guinea-Bissau är uppenbara.

Beslut om att hålla samråd togs emellertid. Eftersom beslut om att kalla till samråd fattas med kvalificerad majoritet, spelade det faktum att vissa medlemsländer ställde sig negativa till beslutet ingen avgörande roll.<sup>210</sup> Portugals motstånd gav upphov till debatt i Rådet angående syftet med samråd enligt artikel 366a. Fierro sammanfattar diskussionen:

Throughout the discussions, most Member States endorsed the view that the consultations neither implied a sanction nor an automatic decision on suspension of co-operation. Instead, the consultations should be seen as a positive measure or a carrot, as they implied a dialogue in which the parties would fully understand the situation and strive to find a solution to the problems.<sup>211</sup>

---

övergångsbestämmelser som gäller från och med den 1 januari 1996 (95/584/EG), EGT L 327, 30/12/1995 s. 32.

<sup>207</sup> Fierro (2003), s. 322. Jämför avsnittet om Togo ovan.

<sup>208</sup> Fierro (2003), s. 332.

<sup>209</sup> Rådet för allmänna frågor, 19 juli 1999, Dok. 10135/99; Bull EU 7/8-1999, p. 1.4.164.

<sup>210</sup> Portugal utfärdade i samband med Rådets beslut en unilateral deklARATION där dess åsikt att samråd inte kunde tillkallas eftersom Guinea-Bissau inte hade brutit mot Lomékonventionen uttalades, Fierro (2003), s. 332.

<sup>211</sup> Fierro (2003), s. 332.

Samrådet hölls i Bryssel den 26 juli 1999, som vanligt ”i en öppen och konstruktiv anda”.<sup>212</sup> Guinea-Bissaus delegation leddes av landets premiärminister Fadul. Han mötte EU:s delegation som leddes av COREPER:s ordförande. Samrådet inleddes med att EU:s representant redogjorde för Unionens ställningstagande angående situationen i Guinea-Bissau. En deklaration med fyra huvudsakliga uppmaningar presenterades:

Ordföranden i COREPER avgav i Europeiska unionens namn en deklaration i vilken uppmanades till följande:

- Återupprättande av rättsstaten genom frigivning av de politiska fångarna, yttrandefrihet och ett fungerande och oberoende rättsväsende.
- Återupprättande av landets institutioner.
- Iakttagande av tidsplanen för allmänna val.
- En reell åtskillnad mellan den civila makten och militären.<sup>213</sup>

Efter detta samråd kunde Unionens ordförandeskap med tillfredsställelse notera de ansträngningar som Guinea-Bissaus regering gjort för att återupprätta rättsstaten, upprätta en verklig maktfördelning, återupprätta statens institutioner och följa tidsplanen för de allmänna valen.<sup>214</sup> Samrådet avslutades därför vid Rådet för allmänna frågor möte 6–7 december 1999.<sup>215</sup> Varken Kommissionens förslag till avslutande av samråd, eller Rådets beslut om avslutande, innehöll ”lämpliga åtgärder” för Guinea-Bissau att vidta. Situationen som diskuterats i Rådet då beslutet att kalla till samråd togs hade alltså uppstått. Uppenbarligen innebar inte samråd automatiskt att restriktiva åtgärder vidtogs. Det intressanta är att Guinea-Bissaus delegation tycks ha lyckats försäkra unionen om att dess regering hade kontroll över demokratiseringsprocessen i landet. I Kommissionens förslag till Rådet att avsluta samrådet med Guinea-Bissau sammanfattas vad unionen fått för upplysningar av premiärminister Fadul under förhandlingarna:

- Grundlagen och de mänskliga rättigheterna iakttas.
- De militärer som arresterats till följd av händelserna den 6 och 7 maj 1999 har formellt lagförts eller frigivits.
- Statens institutioner fungerar och utnämningar till nyckelposterna har gjorts.

<sup>212</sup> KOM(1999) 491 slutlig, 12/11/1999, s. 2. Notera att samråd hölls med Unionen Comorerna samma dag.

<sup>213</sup> KOM(1999) 491 slutlig, 12/11/1999, s. 2.

<sup>214</sup> KOM(1999) 491 slutlig, 12/11/1999, s. 3.

<sup>215</sup> Rådets 2232:a möte, allmänna frågor, Bryssel den 6–7 december 1999, Dok. 13687/99.

- Politiska partier och media kan verka utan några som helst inskränkningar.
- Nationalförsamlingen sammanträder och är centrum för den politiska debatten.
- Militärjuntan har som strategi att låta de väpnade styrkorna återgå till sina förläggningar och att undvika att ingripa i ekonomin eller politiken.
- Förberedelserna för parlaments- och presidentvalen fortgår med sikte på det fastställda datumet, dvs. den 28 november 1999.<sup>216</sup>

Sålunda har Unionens delegation övertygats om att mänskliga rättigheter följs, rättstaten fungerar utan inblandning från militären i enlighet med demokratiska principer och att parlamentsvalet skulle kunna hållas den 28 november, alltså 16 dagar efter det att Kommissionen sände förslaget om avslutande av samråd till Rådet. När Rådet tog beslutet den 6–7 december hade valet sålunda redan hållits, vilket rimligen borde tagits med i bedömningen om samrådet skulle avslutas eller ej. På det hela taget är Kommissionens rapportering av utvärderingen av Guinea-Bissaus vid samrådet lämnade uppgifter väldigt kortfattad. Meddelandet till Rådet som föreslår att samrådet avslutas ger till och med intrycket av att Guinea-Bissaus upplysningar legat till självständig grund för unionens utvärdering. Ingenstans rapporteras om någon av unionen utsänd grupp med uppgift att utvärdera situationen i landet. Fierros kommentar till Rådets beslut att avsluta samrådet innehåller ett stort mått av skepsis mot hur utredningen av förhållandena gått till:

The EU acknowledged the efforts that Guinea-Bissau was pursuing in the restoration of democracy and seemed to consider them sufficient. Strong opposition of some Member States may have played a role in the decision not to take appropriate measures.<sup>217</sup>

Jag är benägen att hålla med henne, åtminstone med hänsyn till hur bristfälligt Unionen redovisar sin bedömning.

Det betyder dock inte att bedömningen varit felaktig. Tvärtom visade sig valet den 28 november förlöpa väl. FN:s generalsekreterare rapporterade att ordning och frid vilade över valet och att rösträkningen inleddes direkt efter det att valurnorna stängts.<sup>218</sup> Valresultatet visade för parlamentsvalet att

<sup>216</sup> KOM(1999) 491 slutlig, 12/11/1999, s. 2 f.

<sup>217</sup> Fierro (2003), s. 333.

<sup>218</sup> ”On the whole, voting proceeded in a peaceful and orderly manner and no major incidents were reported. The overall situation in the country remained calm throughout the vote count, which began immediately after the closing of the polling stations in the presence of representatives of political parties and international observers.”, Report of the Secretary-

Partiet för samhällsförnyelse, PRS (Partido para a Renovação Social) vunnit flest mandat; 38 av 102. Dess ledare, Kumba Yala, var även den som fick flest röster bland presidentkandidaterna. Dock fick ingen av dem majoritet och en andra omgång krävdes. Den vann Yala på ett övertygande sätt. Den före detta filosofiläraren fick 72 % av rösterna.

Kofi Annans rapport innehåller dock en detalj som är intressant med tanke på EU:s slutsats angående situationen i Guinea-Bissau. I sin sammanfattning ger Annan en positiv bild av Guinea-Bissau, speciellt av hur utvecklingen går med stadiga steg åt rätt håll. Dock tillägger han:

Against this rather positive background, I cannot help but register again my concern about the continued detention of military and political prisoners in appalling conditions. The recent release of a number of them is a welcome step and I appeal to all concerned in Guinea-Bissau to speed up the judicial process and to take action to improve the conditions of those prisoners who remain in detention.<sup>219</sup>

Annans iakttagelse skall ses i ljuset av att Guinea-Bissau under ett antal månader legat under Kommissionens lupp, och kan möjligtvis skvallra om att de åtgärder som presenterats under samrådet och tiden som följde detta har vissa drag av fernissa. En tydligare redovisning av Kommissionens utvärderingsarbete hade undanröjt sådana misstankar, men utredningen lyser dessvärre med sin frånvaro.

Den nytilträdde regeringen och likaså presidenten välkomnas av Ordförandeskapet i en deklaration utfärdad den 27 januari.<sup>220</sup> Särskilt framhålls att de nya förhållanden som råder i landet, alltså den konstitutionella demokratiska ordning som etablerats genom fria, rättvisa val, innebär att Unionen är villig att stötta Guinea-Bissau under uppbyggnaden av demokratin.

#### *5.5.2.4 Tre år av instabilitet*

Det skulle visa sig att den positiva demokratiseringstrend Unionen tyckt sig se utvecklas i Guinea-Bissau var svagare än beräknat. Tiden fram till hösten 2002, då president Yala avskedade sin regering och upplöste parlamentet

---

General on developments in Guinea-Bissau and on the activities of the United Nations peace-building support office in that country, S/1999/1276, 23 December 1999, p. 21.

<sup>219</sup> Report of the Secretary-General on developments in Guinea-Bissau and on the activities of the United Nations peace-building support office in that country, S/1999/1276, 23 December 1999, p. 46.

<sup>220</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau, Dok. 5563/00.

kännetecknas av inrikespolitisk instabilitet. Regeringskoalitionen hade svårt att samarbeta, militären blandade sig i politiken, och presidenten hade svårt att kontrollera sina egna nyckel. Exempelvis anklagades han av oppositionen för att vara maktfullkomlig och i början av 2001 sprack regeringskoalitionen då PRS:s samarbetsparti drog sig ur. Yala varslade två tredjedelar av landets offentliganställda med förklaringen att förvaltningen var alltför korrupt. Han hotade till och med att upplösa nationalförsamlingen under tio år för att ge landets politiker en chans att mogna.<sup>221</sup> I december 2001 avväjdes ett kuppöversök mot den sittande regeringen, varpå premiärminister Imbali sparkades av Yala.<sup>222</sup> Imbalis ersättare, Alamara Ntchia Nhasse, var inrikesminister i den sittande regeringen och fick alltså ta steget upp till premiärminister under Yala. Han skulle dock inte hinna utträta så mycket på den posten eftersom Yala upplöste parlamentet drygt elva månader senare, den 15 november 2002, med den följd att premiärminister Nhasse ersattes av Mario Pires.<sup>223</sup> Den höga grad av politisk instabilitet som rådde i Guinea-Bissau under denna tidsperiod motsvaras inte av det antal deklARATIONER ordförandeskapet utfärdade under samma period. Efter deklARATIONEN den 27 januari 2000 utfärdas ytterligare en i maj 2000<sup>224</sup> där ordförandeskapet uttrycker oro över den instabila situationen i landet och en i november samma år, där tonen tvärtom är uppmuntrande:

Europeiska unionen välkomnar att lagligt styre upprätthålls i Guinea-Bissau trots försöket till destabilisering den 20 november i år och de konflikter som har drabbat landet.<sup>225</sup>

Förutom dessa deklARATIONER är det endast i samband med att Unionen och Guinea-Bissau förnyar protokollet till det mellan dem löpande fiskeavtalet som Unionen gör några uttalanden i relation till Guinea-Bissau under denna period. Inte ens när president Yala upplöser parlamentet i november 2002 uttalar sig Unionen.

I samband med att han upplöste parlamentet utlovade president Yala nyval till april 2003. Valet kom snart att uppskjutas till den 6 juli 2003,

<sup>221</sup> Utrikespolitiska Institutet, Guinea-Bissau, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se) (2008-10-15).

<sup>222</sup> Ny premiärminister i Guinea-Bissau, Göteborgs Posten, 9/12/2001.

<sup>223</sup> Ny premiärminister i Guinea-Bissau, Göteborgs Posten, 17/11/2002.

<sup>224</sup> Uttalande av Europeiska unionen om situationen i Guinea-Bissau, 19 maj 2000, Dok. 8395/00.

<sup>225</sup> Uttalande av Europeiska unionen om situationen i Guinea-Bissau, 29/11/2000, Dok. 13868/00.



i första hand på grund av att såväl oppositionen som det internationella samfundet uppmanat Yala att skjuta fram valet för att det skulle hinnas förberedas bättre.

#### *5.5.2.5 Unionen kallar till samråd under Cotonouavtalets artikel 96*

Den 18 juni 2003 utfärdade så ordförandeskapet en deklARATION om Guinea-Bissau. Denna deklARATION har mycket gemensamt med den deklARATION som utfärdades i maj 1999 vilken också förhöll sig mera generellt till situationen i landet snarare än kommenterade en enskild händelse som just inträffat. DeklARATIONEN från maj 1999 sågs av flera som ett startskott, eller snarare ett klartecken, för Kommissionen att arbeta fram ett förslag för att tillkalla samråd med Guinea-Bissau.<sup>226</sup> Det grekiska ordförandeskapets deklARATION från juni 2003 inleddes kraftfullt:

Europeiska unionen fäster stor vikt vid iakttagandet av demokratiska principer, rättsstatsprincipen och goda styrelseformer och anser att de är väsentliga för den politiska och ekonomiska utvecklingen i Guinea-Bissau. Europeiska unionen är djupt oroad över den tilltagande politiska, sociala och ekonomiska destabiliseringen i landet.<sup>227</sup>

I uttalandet underströk ordförandeskapet vikten av att det uppskjutna valet hölls som planerat den 6 juli. Unionen presenterade en lista med sex absolut nödvändiga förutsättningar för att demokratiska val skulle kunna hållas och betonade särskilt den grundläggande betydelse man tillmäter sådana:

EU känner oro över att Guinea-Bissau har saknat en fungerande, vald nationalförsamling sedan november 2002. Med tanke på denna situation understryker Europeiska unionen vikten av valen till nationalförsamlingen, som skall hållas den 6 juli 2003. Europeiska unionen uppmanar myndigheterna i Guinea-Bissau att vidta alla erforderliga åtgärder så att valen anordnas demokratiskt enligt internationellt erkänd rätt.<sup>228</sup>

Det skulle snart visa sig att Unionens oro var befogad. Strax efter det grekiska ordförandeskapets deklARATION sköts valet upp på nytt. Denna gång till den 12 oktober. När så Valkommissionen den 14 september meddelade att

<sup>226</sup> "The statement made reference to the human rights provisions of the Iomé IV Convention and this was interpreted as a signal to the Commission to immediately propose consultations." Fierro (2003), s. 331.

<sup>227</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau Bryssel den 18 juni 2003, Dok. 10575/03, s. 1

<sup>228</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau Bryssel den 18 juni 2003, Dok. 10575/03, s. 2.

parlamentsvalet inte kunde hållas då heller, tog militären under ledning av General Correia Seabra makten i en blodig statskupp.

Ordförandeskapet, som nu skiftats till Italien, deklarerade kraftfullt att odemokratiska maktövertaganden stod i strid med demokratiska principer, och att demokratiska principer utgjorde en grundläggande del i samarbetet mellan EU och Guinea-Bissau.<sup>229</sup> Den 17 september lämnade president Yala in sin avskedsansökan, och den 28 september undertecknades en övergångsförfattning mellan militären å ena sidan och det civila samhället, representerat dels av de politiska partierna och dels av flera civila organisationer, å andra sidan. Övergångsförfattningen innehöll bestämmelser om nya val, och sista datum för parlamentsval sattes till inom sex månader, dvs. före mars månads utgång 2004.<sup>230</sup> En kommitté med 17 ledamöter, ledd av den katolske biskopen José Cãmna na Bissian, tillsattes med uppgift att tillsätta en ny civil regering. Resultatet blev att ett övergångsråd med 56 medlemmar gavs makten till dess att parlamentsval hållits. Rollen som president besattes av affärsmannen Henrique Rosa och premiärminister blev den tidigare fiskeministern Antonio Arthur Sanha.<sup>231</sup> Övergångsrådet leddes dock av General Seabra, och han gav under hösten alla de som varit inblandade i kuppen amnesti.

Även om inte deklarationen från juni 2003 fick samma effekt som majdeklarationen från 1999, utgjorde statskuppen droppen som fick bägaren att rinna över. Den 17 december presenterade Kommissionen ett förslag om inledande av samråd i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet.<sup>232</sup> I förslaget anges att den politiska instabilitet som präglat Guinea-Bissau under de tre senaste åren sedan president Yala och hans parti kom till makten vid valen 1999/2000 legat till grund för Kommissionens beslut att kalla till samråd.<sup>233</sup>

Syftet med att tillkalla samråd var att klargöra tre punkter:

(1) Förberedande och hållande av parlamentsval, särskilt tidsplanen för detta och villkoren för röstberättigande.

<sup>229</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om statskuppen i Guinea-Bissau, 18/9/2003, Dok. 12602/03.

<sup>230</sup> KOM(2003) 824 slutlig, 17/12/2003, s. 2.

<sup>231</sup> Utrikespolitiska Institutet, Guinea-Bissau, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se) (2008-10-15).

<sup>232</sup> KOM(2003) 824 slutlig, 17/12/2003.

<sup>233</sup> I synnerhet följande händelser: ”det uteblivna antagandet av den nya författningen, upplösandet av parlamentet, konflikterna mellan den verkställande och den lagstiftande makten samt det faktum att parlamentsvalen skjutits upp gång på gång.”, KOM(2003) 824 slutlig, 17/12/2003, s. 2.

(2) Läget när det gäller det krisprogram som föreskrivs i övergångsförfattningen och som har till syfte att få igång företagandet och den ekonomiska verksamheten i landet, särskilt de framsteg som gjorts när det gäller att sanera de offentliga finanserna.

(3) Processen för att återge rättsväsendet dess oberoende och åtagandena om de väpnade styrkornas inordnande under civil kontroll så snart ett författningensligt styre återupprättats.<sup>234</sup>

Angående dessa tre punkter hade fram till dess att Kommissionens meddelande lämnades till Rådet följande utträttats:

- Parlamentsval utlystes i början av december till mars 2004. Presidentvalet utlystes till mars 2005.
- Löner betalades i november ut till offentligt anställda för oktober månad. De allra flesta hade dock flera månadslöner inestående samtidigt som statskassan var tom.<sup>235</sup>

Frågan var alltså i vilken utsträckning Guinea-Bissau skulle lyckas övertyga Unionen om att man denna gång hade ett stabilt koncept som skulle leda landet in i fungerande demokrati.

Rådet beslutade om att hålla samråd den 19 december, och den 19 januari hölls det i Bryssel.<sup>236</sup> I rapporten från samrådet angav Unionen att Guinea-Bissau vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med de tre problemråden Unionen identifierat i kallelsen till samråd. Parterna kom överens om att Guinea-Bissau skulle inkomma med en månatlig rapport över hur arbetet med att realisera vad man åtagit sig fortskridit. Dessutom beslutades att frågan om eventuella ”lämpliga åtgärder” skulle tas upp igen efter tre månaders fortsatt dialog.<sup>237</sup>

<sup>234</sup> KOM(2003) 824 slutlig, 17/12/2003, s. 2.

<sup>235</sup> ”Enligt president Rosa behövdes 35 miljoner dollar föra att regeringen skulle klara att betala alla inestående löner.”, Utrikespolitiska Institutet, Guinea-Bissau, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se) (2008-10-15).

<sup>236</sup> Communiqué de presse du Conseil de l’UE, Consultations avec la partie ACP sur la République de Guinée-Bissau. Conclusions de l’Union européenne, 19/1/2004, Dok. 5131/04.

<sup>237</sup> ”C’est de l’ampleur et de la matérialisation des engagements pris par les autorités bissau-guinéennes que dépendront, de façon critique, la nature et l’étendue des mesures appropriées qui seront, le cas échéant, et sur la base de l’article 96 (2)(c) de l’Accord de Cotonou, décidées à l’issue de la période de trois mois de poursuite du dialogue et des consultations sur place. Elle souligne que la pleine coopération des autorités bissau-guinéennes est capitale pour lui permettre de continuer à aider ce pays dans ses efforts de développement.”, Communiqué de

Även denna gång verkar Unionen varit nöjda med vad Guinea-Bissau presenterade i fråga om utförda och planerade åtgärder för att styra landet mot stabil demokrati. Istället för att välja negativa åtgärder valde man återigen stöttande åtgärder och uppmaningar om vad som behöver förbättras.

Parlamentsvalet hölls den 28 och 30 mars 2004. Valet gick väldigt lugnt till och deltagandet var högt.<sup>238</sup> Andra källor beskriver de ”logistical problems” Unionen nämner som oegentligheter, vilka ledde till att valresultatets offentliggörande fick skjutas upp flera dagar.<sup>239</sup>

Mot bakgrund av vad som framkom under de knappt fem månader samrådet fortlöpte beslutade Kommissionen den 10 juni att föreslå Rådet att avsluta samrådet. I sitt förslag betonade Kommissionen att flera framsteg gjorts, och att Guinea-Bissau inlett en ”övergångsprocess för återupprättande av ett författningsenligt styre”.<sup>240</sup> Det fanns dock flera orosmoment. Det största av dem var organisationen av de offentliga finanserna.<sup>241</sup> Denna oro

---

presse du Conseil de l’UE, Consultations avec la partie ACP sur la République de Guinée-Bissau. Conclusions de l’Union européenne, 19/1/2004, Dok. 5131/04, s. 2; se även en sammanfattning av denna presskommuniké i KOM(2004) 423 slutlig, 10/6/2004, s. 1.

<sup>238</sup> ”Med anledning av de allmänna valen i Guinea-Bissau den 28 och 30 mars i år önskar Europeiska unionen framhålla vikten av att valen genomförts i landet, vilket utgör en grundläggande etapp i processen för normalisering av landets demokratiska och konstitutionella institutioner. Med hänvisning till de internationella observatörernas kommuniké från kvällen den 30 mars välkomnar Europeiska unionen det lugn och den goda medborgaranda som karaktäriserat valgenomförandet. De logistikproblem som till och med tvingade flera valbyråer att senarelägga sitt öppnande, särskilt i Bissau, löstes och inga våldsamheter av vikt kunde noteras. Valen hölls på ett rättvist, fritt och öppet sätt. Europeiska unionen lyckönskar Guinea-Bissaus befolkning till dess breda deltagande i de val som nu hållits i landet. Europeiska unionen uppmanar enträget alla berörda parter att godta och respektera valresultaten.” Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om de allmänna valen i Guinea-Bissau, 7/04/2004, Dok. 8175/1/04 REV 1.

<sup>239</sup> Omtvistat valresultat, Göteborgs Posten 6/4/2004; [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se) (2008-10-15).

<sup>240</sup> KOM(2004) 423 slutlig 10/6/2004, s. 3.

<sup>241</sup> ”Det återstår emellertid vissa orosmoment, särskilt i fråga om saneringen av de offentliga finanserna:

– De offentliga räkenskaperna bör ses över i sin helhet. Situationen beträffande de offentliga finanserna försämrats gradvis eftersom uppbörderna av en stor del av de statliga intäkterna, särskilt tullintäkterna, inte följer det normala förfarandet.

– Statens finansiella situation är fortfarande mycket oroande. Eftersom staten lider brist på likvida medel betalas de flesta tjänstemännens löner via en fond som finansieras av utvecklingspartnerna och förvaltas av Förenta nationernas utvecklingsprogram.

– Genomförandet av det ekonomiska krisprogram som godkänts av övergångsregeringen bör fortsätta.

– Arbetet med att räkna fram antalet offentliganställda bör fortsätta.

föranledde Kommissionen att föreslå Rådet att Unionen under ett och ett halvt år skulle övervaka att:

det görs framsteg enligt ovan när det gäller de offentliga finanserna, befastandet av återgången till ett oberoende rättsväsen, inordnandet under civil kontroll av de väpnade styrkorna samt fullföljandet av valcykeln och presidentvalet. Det bör under denna period göras utvärderingar en gång i halvåret.<sup>242</sup>

Om utvärderingarna skulle visa att Guinea-Bissau inte förmår leva upp till sina åtaganden förbehöll sig Kommissionen rätten att vidta ”lämpliga åtgärder”.

Rådet beslutade den 24 september 2004 att avsluta samrådet. I det utkast till skrivelse som bifogades beslutet, adresserat till Guinea-Bissaus premiärminister, nämndes flera framsteg Guinea-Bissau gjort men också sex punkter vilka den nya regeringen måste ta itu med för att undgå att ytterligare ”lämpliga åtgärder” vidtas av Unionen. Med ett löfte om fortsatt övervakning avslutade Rådet samrådet.

#### 5.5.2.6 *Vägen mot stabilitet*

År 2005 inleddes något oroväckande med att partiet för social förnyelse, PRS, tillkännagav Koumba Yala som dess presidentkandidat. Beslutet var kontroversiellt och det fick såväl FN som EU att reagera. FN utfärdade den 31 mars ett uttalande från Säkerhetsrådets ordförande:

The Security Council expresses its growing concern at recent political developments in Guinea-Bissau, in particular the decision by the 'Partido da Renovação Social' – PRS – to select ex-President Koumba Yala as its presidential candidate. Any decision, such as this, which challenges the Transitional Charter has the potential to jeopardize the successful conclusion of the transitional process and forthcoming presidential elections.<sup>243</sup>

---

– Det bör vidtas korrigeringsåtgärder på de offentliga finansernas område, i form av bl.a. granskning av systemet för finansiell kontroll och av offentlig upphandling samt revision av de statliga intäkterna.

– Medlen från gemenskapens program för budgetstöd bör återbetalas till följd av 2003 års granskning av hur medlen använts.

– Efter det att slutsatserna från allmänna finansinspektionens revisionsrapport om 2003 års statliga intäkter nu lagts fram bör det vidtas administrativa och rättsliga åtgärder mot de ansvariga i den regering som var vid makten före övergången vilka begått oegentligheter eller bedrägerier.” KOM(2004) 423 slutlig 10/6/2004, s. 3.

<sup>242</sup> KOM(2004) 423 slutlig 10/6/2004, s. 3.

<sup>243</sup> Statement by the President of the Security Council, 31/03/05, S/PRST/2005/14.

EU såg också bekymrat hur Yala, som EU under 2003 pressat till att avgå, höll på att återinträda i det politiska livet i Guinea-Bissau. Den 8 april utfärdade Ordförandeskapet följande deklARATION till stöd för FN:s säkerhetsråd:

Europeiska unionen uttrycker även sin oro över den senaste politiska utvecklingen i landet, särskilt Kumba Yalás beslut, som stöds av PRS-partiet, att ställa upp i nästa presidentval som skall hållas den 19 juni. Detta beslut, som strider mot den övergångsförfattning som undertecknades i närvaro av internationella observatörer som EU, Ecowas och FN, liksom hans senaste offentliga uttalanden till förmån för radikalism och uppmaningar till social och politisk oro, kan allvarligt undergräva de insatser och framsteg som Guinea-Bissaus myndigheter har gjort under den nuvarande politiska och militära övergångsprocessen.<sup>244</sup>

I uttalandet påminner dessutom det luxemburgska Ordförandeskapet om slutsatserna från artikel 96-samrådet, särskilt åtagandena om att återupprätta domstolsväsendet och att hålla demokratiska val. Det skulle visa sig att EU:s oro varit berättigad. Den 15 maj meddelar Kumba Yala att han tog tillbaka sin ensidiga avskedsansökan från presidentposten och ämnade att sitta tiden ut som president.<sup>245</sup> Han ville således att det planerade presidentvalet den 19 juni skulle skjutas upp tills utgången av hans mandatperiod 18 månader senare. EU meddelade den 1 juni att:

Europeiska unionen uttrycker sin djupa oro över utvecklingen av situationen i Bissau och i synnerhet Kumba Yalas ockupation av presidentpalatset. Europeiska unionen fördömer starkt denna hållning och även Kumba Yalas senaste uttalanden, som utgör ett flagrant brott mot övergångsförfattningen och ett hot mot ett lyckosamt slutförande av den politiska övergången genom ett presidentval den 19 juni som är trovärdigt, fritt, rättvist och öppet i enlighet med internationella normer för demokratiska val.<sup>246</sup>

I uttalandet deklarerade EU att Kumba Yalas uttalanden bryter mot övergångsförfattningen. Sannolikt åsyftade ordförandeskapet det demokratiska maktövertagandet. Yala hotade nu möjligheten att genomföra presidentvalet den 19 juni.

<sup>244</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau, Dok. 7904/05.

<sup>245</sup> Bissau Government Promises Calm, <http://news.bbc.co.uk> (2006-08-21).

<sup>246</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau, Dok. 9663/1/05 REV 1.

Dessbättre avlöpte presidentvalet enligt planen. EU välkomnade resultatet av den första valomgången den 27 juni<sup>247</sup> och resultatet av den andra omgången den 1 augusti.<sup>248</sup> Inför att den nyvalde presidenten general Joao Bernardo Nino Vieiras skulle sväras in den 1 oktober 2005 publicerade EU:s ordförandeskap ett uttalande där man erinrade om vikten av fortsatt politisk och institutionell stabilitet eftersom detta var en förutsättning för fortsatt stöd från det internationella samfundet.<sup>249</sup>

### 5.5.3 Sammanfattning Guinea-Bissau

Guinea-Bissaus moderna historia är våldsamt. Detta arv delar landet med de få länder inom Cotonousamarbetet Gemenskapen kallat till samråd både med stöd av Lomékonventionens artikel 366a och Cotonouavtalets artikel 96. I Guinea-Bissaus fall inträffade båda samråden inom en period av 5 år.

Det första av samråden hölls i juli 1999 på grund av att fredsavtalet som slöts i Abuja i november 1998, för att få stopp på det väpnade uppror som inletts under sommaren, brutits. Tonen i Unionens motivering till beslutet att tillkalla samråd var något skarpare än den som använts tidigare då Togo och Niger kallats till samråd. Dessutom hade frågan om Guinea-Bissau skulle kallas till samråd eller ej väckt större debatt i Rådet än tidigare. De historiska banden mellan Portugal och Guinea-Bissau gjorde frågan känslig, särskilt med hänsyn till Frankrikes band till andra länder i regionen. Portugal företrädde linjen att Guinea-Bissau inte agerat tillräckligt i strid med åtagandena i Lomékonventionen för att samråd skulle tillkallas, och fick stöd för detta bland annat av Sverige. De fick dock vika sig eftersom beslutet att kalla till samråd togs med kvalificerad majoritet.

Samrådet hölls i Bryssel den 26 juli 1999. Guinea-Bissau och Kommissionen redogjorde var för sig för situationen i landet, även om kritik riktades mot Kommissionens utredning. Anmärkningsvärt nog innehöll beslutet att avsluta samråd inte några ”lämpliga åtgärder” för Guinea-Bissau vilket innebär att Rådet ansett den sittande regeringen kapabelt att åtgärda de brister som legat till grund för att kalla till samråd.

I november samma år valdes Kumba Yala till president och hans parti PRS vann samtidigt valet till parlamentet. Kumba Yalas tid vid makten känne-

<sup>247</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om presidentvalet i Guinea-Bissau, Dok. 10563/05.

<sup>248</sup> Ordförandeskapets uttalande på Europeiska unionens vägnar om valet i Guinea-Bissau, Dok. 11620/05.

<sup>249</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau, Dok. 12460/05.

tecknas av inrikespolitisk instabilitet. Efter tre år vid makten upplöste president Yala i november 2002 parlamentet och utlyste nyval till april 2003.

Valet sköts ganska snart upp till 6 juli 2003. I juni utfärdade det grekiska Ordförandeskapet en kraftfull deklARATION där betydelsen av att valet hölls i juli som planerat underströks. Kort därefter meddelades att valet inte skulle hållas i juli, utan skjutas upp till oktober. Då Valkommissionen den 14 september meddelade att valet inte skulle hållas då heller tog General Correia Seabra makten i en oblodig statskupp. Strax därpå lämnade president Yala in sin avskedsansökan och ett övergångsråd gavs makten genom ett avtal mellan militären och det civila samhället.

Ordförandeskapet utfärdade en kraftfullt fördömande deklARATION angående det odemokratiska maktövertagandet. Statskuppen utgjorde kulmen på en lång period av åsidosättande av demokratiska principer i Guinea-Bissau, och den 17 december föreslog Kommissionen att Rådet skulle kalla Guinea-Bissau till samråd. Rådet beslutade om samråd enligt artikel 96 i Cotonouavtalet redan den 19 december, vilket tyder på att Kommissionens förslag varit känt sedan tidigare. Den 19 januari 2004 hölls samrådet i Bryssel.

Även denna gång var Unionen uppenbart nöjda med vad delegationen från Guinea-Bissau presenterade vid samrådet. Samrådet avslutades i september. Som "lämplig åtgärd" beslutades att halvårsvisa utvärderingar av situationen i Guinea-Bissau skulle utföras av Kommissionen. Till beslutet fogades en skrivelse adresserad till Guinea-Bissaus premiärminister. Där nämns flera framsteg Guinea-Bissau gjort men också sex punkter vilka den nya regeringen måste ta itu med för att undgå att ytterligare "lämpliga åtgärder" vidtas av Unionen.

Den 15 maj 2005 meddelade Kumba Yala att han tog tillbaka sin avskedsansökan från presidentämbetet, och hävdade att han fortfarande var landets president i ytterligare 18 månader. Det presidentval som planerats till 19 juni skulle enligt hans mening således skjutas upp. Unionen utfärdade med anledning av Yalas utspel en deklARATION via Ordförandeskapet där det klart och tydligt uttrycktes att Yalas agerande utgjorde "ett flagrant brott mot övergångsförfattningen"<sup>250</sup>. Valet fortlöpte dock utan Yalas inblandning och den 1 oktober 2005 svor general Joao Bernardo Nino Vieiras presidenteden.

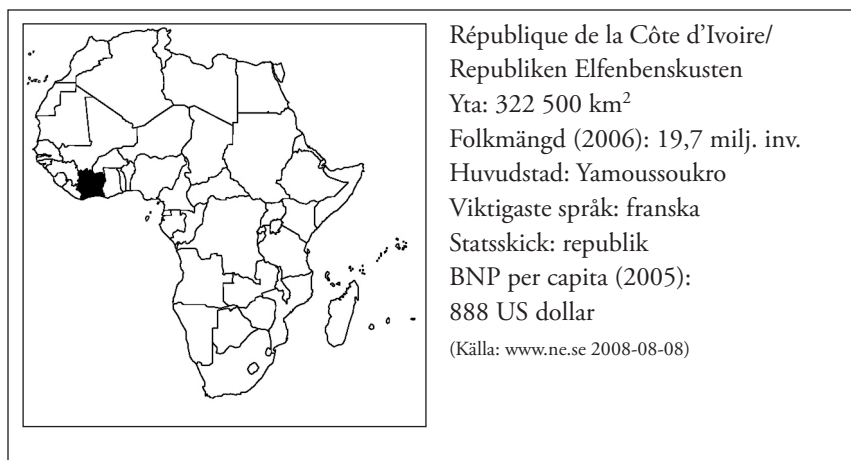
<sup>250</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau, Dok. 9663/1/05 REV 1.



#### 5.5.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Guinea-Bissau 1995–2006

Datum	Aktör	Referensnummer
8/6/1998	Uttalande från Ordförandeskapet (UO)	Doc. 9242/98
16/6/1998	UO	Doc. 9554/98
29/6/1998	Rådet	Doc. 9730/98
8/7/1998	UO	Doc. 9931/98
13/7/1998	Rådet	GAERC
29/7/1998	UO	
2/9/1998	UO	Doc. 10859/98
22/10/1998	UO	Doc. 12117/98
17/11/1998	UO	
16/12/1998	Kommissionen (Komm)	KOM(1998) 777
26/2/1999	UO	Doc. 6216/99
18/5/1999	UO	Doc. 8281/99
9/7/1999	Komm	KOM(1999) 361 slutlig
19/7/1999	Rådet	Doc. 10135/99
12/11/1999	Komm	KOM(1999) 491 slutlig
6/12/1999	Rådet	Doc. 13687/99
27/1/2000	UO	Doc. 5563/00
19/5/2000	UO	Doc. 8395/00
29/11/2000	UO	Doc. 13868/00
26/2/2001	Rådet	2001/179/EG (Fiske)
18/6/2003	UO	Doc. 10575/03
18/9/2003	UO	Doc. 12602/03
17/12/2003	Komm	KOM(2003) 824 slutlig
19/1/2004	UO (fr)	Doc. 5131/04
7/4/2004	UO	Doc. 8175/1/04 REV 1
10/6/2004	Komm	KOM(2004) 423 slutlig
24/9/2004	Rådet	2004/680/EC
8/4/2005	UO	Doc. 7904/05
1/6/2005	UO	Dok. 9663/1/05 REV 1
27/6/2005	UO	Dok. 10563/05
1/8/2005	UO	Dok. 11620/05
19/9/2005	UO	Doc. 12460/05

## 5.6 Elfenbenskusten



### 5.6.1 Bakgrund

Elfenbenskustens namn skvallrar om detta områdes medeltida historia. Då var landet rikt på elefanter, vilket genererade elfenben som omsattes till pengar på andra sidan havet. Idag är Elfenbenskusten världens största kakao-producent, stor kaffeproducent och ett av få länder i Afrika med en positiv handelsbalans. Landet är nästan lika stort som Svealand och Norrland tillsammans och det bor ungefär dubbelt så många människor där som i Sverige. Många av dem är invandrare från grannländerna, som kommit till Elfenbenskusten för att där funnits jobb.

Elfenbenskusten koloniserades av fransmännen 1893, och 1895 införlivades det i Franska västafrika. Än idag bygger mycket av landets administration, såsom exempelvis rättsväsendet, på fransk modell och franska är officiellt språk även om det talas ett sjuttioal olika språk bland landets olika folkgrupper.

Under 1945–46 ombildades den nystartade bondeorganisationen Syndicat Agricole Africain (SAA) till ett politiskt parti, Parti démocratique de la Côte d'Ivoire (PDCI). SAA hade tillkommit för att ta tillvara på de inhemska odlarnas rättigheter och kämpa mot de orättvisa privilegier de europeiska odlarna åtnjöt. Mannen som startat SAA, Félix Houphouët-Boigny, blev PDCI:s förste ledare.

Houphouët-Boigny skulle också bli Elfenbenskustens förste president. Den 7 augusti 1960 förklarade han, som förste västafrikanske ledare, sitt land självständigt. De följande 30 åren kom han att styra Elfenbenskusten

med järnhand. Houphouët-Boigny valdes om vart femte år och PDCI var landets enda tillåtna parti. 1990 hölls för första gången i Elfenbenskustens historia ett val där Houphouët-Boigny utmanades om presidentposten. Laurent Gbagbo tog sig an den otacksamma uppgiften att kandidera mot Houphouët-Boigny. Det slutade med att Houphouët-Boigny vann en förkrossande seger – mer än 80 % av väljarna röstade för den sittande presidenten. Samma år hölls även det första flerpartivalet någonsin. Även här röstade väljarna för sittande parti. PDCI:s seger var dessutom än mer överlägsen än Houphouët-Boignys. Efter valet inrättades också en premiärministerpost. Denna tillsattes med Alassane Ouattara som tidigare varit direktör för den Västafrikanska centralbanken.<sup>251</sup>

Den politiska stabilitet som framförallt skapats av stark export, i perioder förstärkt av höga världsmarknadspriser på kakao och kaffe, i kombination med Houphouët-Boigny starka styre började mot slutet av 80-talet att vittra sönder. Fallande världsmarknadspriser på kakao och kaffe kombinerat med den demokratiseringsprocess som spritt sig från östeuropa ned över västafrika var utmärkt grogrund för oppositionella krafter i Elfenbenskusten. Demonstrationer blev vanligare och inom militären växte missnöjet över låga löner och dåliga sociala villkor. När Houphouët-Boigny avled i december 1993 försvann den starka kraft som styrts under tre decennier.

Premiärminister Ouattara och nationalförsamlingens talman Henri Konan Bédié var de två som tog upp kampen om presidentposten. Bédié skulle visa sig vara den som skaffat sig bredast stöd och gick segrande ur striden, med den följd att Ouattara flyttade utomlands. Bédié presenterade en politik som polariserade motsättningarna inom landet. Under Houphouët-Boignys styre hade dessa motsättningar effektivt kvästs, men Bédié stiftade lagar i syfte att ”ivorisera” samhället, vilket gjorde att folkgruppsmotsättningar, religionsmotsättningar och framförallt motsättningar mellan inflyttad arbetskraft och ursprungsvorianer bubblade upp till ytan. Som ett exempel på åtgärder kan nämnas att Bédié drev igenom en förändring av vallagen så att endast kandidater med ivoriansk härkomst var tillåtna. Detta uteslöt exempelvis hans tidigare opponent, Ouattara, vars ena förälder var från Burkina Faso.

Vallagen gjorde att oppositionen bojkottade presidentvalet 1995. Bédié vann därför en jordskredsseger. Siffrorna visade att smått osannolikt dryga

<sup>251</sup> Västafrikanska centralbanken (BCEAO) är den institution som administrerar den Västafrikanska monetära unionen (WAMU) med den gemensamma valutan CFA F (Franc of the African Financial Community). Medlemmar är: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea Bissau, Mali, Niger, Senegal och Togo.

95 % av väljarna gav honom sitt stöd. Inför parlamentsvalet beslöt oppositionen att avbryta bojkotten. Detta försvagade förvisso regeringspartiets ställning något, men dess seger var likväl kraftig (146/175 mandat).

Bédié fortsatte sin ”ivoriseringspolitik” och skärpte ytterligare kraven för presidentkandidater. Inte nog med att man måste vara av ivoriansk härkomst, nu behövde man dessutom ha bott i landet i tio år i sträck innan tillträdet. Få medlemmar av oppositionen såg Bédiés agerande som någonting annat än ett effektivt sätt att hålla undan konkurrenter, särskilt Ouattara.

### 5.6.2 EU:s åtgärder gentemot Elfenbenskusten sedan 1995

På torsdagskvällen den 23 december 1999 utbröt upplopp på Abidjans gator. Sporadisk skottlossning hördes och butiker plundrades och sattes i brand. Upproret skall ha startats av missnöjda soldater ur Elfenbenskustens armé i protest mot att deras löneutbetalningar hållits inne. President Bédié flydde till en fransk flygbas strax utanför Abidjan, för att därifrån flygas till Togo. På julafton trädde General Robert Gueï fram och meddelade att militären tagit makten och att parlamentet lösts upp.<sup>252</sup>

Det är oklart om militärkuppen skedde på grund av att tillfället presenterade sig eller om upploppen under torsdagskvällen var iscensatta av General Gueï, även om mycket tyder på det senare alternativet. Gueï meddelade på juldagen att en tio ledamöter stark ”nationell räddningskommitté” bildats. Han själv var en av kommitténs medlemmar och inbjudan sändes dessutom ut till såväl Alassane Ouattara som den tidigare oppositionsledaren Laurent Gbagbo.

Ordförandeskapet utfärdade den 30 december ett fördömande av militärkuppen:

Europeiska unionen noterar med djup oro militärkuppen och upplösningen av politiska och rättsliga institutioner i Elfenbenskusten den 24 december 1999. Den uppmanar alla parter att fredligt och snabbt återställa demokratiskt konstitutionellt styre i landet, att respektera mänskliga rättigheter och att garantera säkerheten under övergångsperioden.

Dessutom vill Europeiska unionen uttrycka sitt stöd för beslutet vid Afrikanska enhetsorganisationens toppmöte i juli med dess fördömande av militärkupper och föresats att isolera varje regering som kommer till makten med vapenmakt.

<sup>252</sup> Junta stoppar fransk styrka, Svenska Dagbladet, 27/12/1999.

EU anser också att ett snabbt återställande av demokratiskt styre i Elfenbenskusten är av vikt för framtida samarbete mellan EU och Elfenbenskusten, särskilt med tanke på möjligheten att tillämpa förfarandet i artikel 366a i den fjärde reviderade Lomékonventionen.<sup>253</sup>

Vid sidan av att fördöma militärkuppen hänvisade EU till ett beslut taget av Afrikanska enhetsorganisationen, och än mer intressant till suspensionsmöjligheten i Lomékonventionen. Uppenbarligen ville det finska ordförandeskapet markera hur allvarligt menat fördomandet var.

#### *5.6.2.1 Unionen kallar till samråd under Lomékonventionens artikel 366a*

En vecka efter Ordförandeskapets fördömande presenterade Kommissionen ett förslag till Rådet att kalla Elfenbenskusten till samråd med stöd av artikel 366a i Lomékonventionen.<sup>254</sup> Syftet med samrådet uppgavs vara:

att understryka den betydelse som Europeiska unionen tillmäter iakttagandet av de grundläggande principer som avses i artikel 5 i Lomékonventionen samt att utvärdera hur Elfenbenskusten avser att gå till väga för att se till att dessa principer faktiskt respekteras.<sup>255</sup>

I det förhållandevis kortfattade förslaget återgav Kommissionen att det skett en militärkupp i Elfenbenskusten och att USA och Kanada beslutat att avbryta sitt bistånd till landet. Syftet med samrådet är klart framåtsiktande. Diskussionen som togs upp i samband med Niger-fallet, angående vad som krävs för att part skall ha rätt att kalla till samråd och huruvida ett samråd automatiskt innebar negativa åtgärder eller inte, verkar ha tömts vid det tillfället. Att en militärkupp innebär ett brott mot den stipulerade värdebasen är sannolikt ett okontroversiellt påstående. Däremot nämns inte Ordförandeskapets fördömande i motiven, utan detta nämns först i utkastet till Bilaga till begäran om samråd; ett brev adresserat till ordföranden i "Nationalkommittén för att trygga folkets välfärd". Här erinras att:

Europeiska unionen har i sitt uttalande av den 30 december 1999 djupt beklagat den statskupp som nyligen ägde rum i Elfenbenskusten. Europeiska unionen beklagar att den folkvalda församlingen upplösts och regeringen avsatts och uppmanar den militära ledning som övertagit makten att fastställa en tidsplan för en snabb återgång till en demokratisk ordning. Med tillämpning av artikel 366a i Lomékonventionen och de gemensamma bestämmelserna

<sup>253</sup> Bull EU 12-1999, p. 1.4.12.

<sup>254</sup> KOM(1999) 899 slutlig, 7/1/2000.

<sup>255</sup> KOM(1999) 899 slutlig, 7/1/2000, s. 2.

i punkt 2 i den gemensamma förklaringen om artikel 366a får jag härmed inbjuda Elfenbenskusten till samråd i syfte att närmare bedöma situationen och, om nödvändigt, söka avhjälpa den.<sup>256</sup>

Här beskrivs syftet med samrådet något annorlunda. Vad som menas med att ”söka avhjälpa situationen” är svårt att säga. Kanske åsyftas ett arrangemang av demokratiska val, för att landet åter skall få ett folkvalt styre, kanske menas en återgång till det styre som nu störtats.

Kommissionens snabba agerande för tankarna till situationen ”special urgency” som nämns i artikel 366a p. 2, 3 i den reviderade Lomékonventionen. Vid sådana fall kan parterna som bekant vidta restriktiva åtgärder utan att först hålla samråd. Fierro diskuterar huruvida Kommissionens förslag att frysa eventuella beslut om finansiella åtaganden gentemot Elfenbenskusten skall ses som en restriktiv åtgärd fattad utan att samråd hållits, en ”särskilt brådskande åtgärd”.<sup>257</sup> Enligt Fierro kanske denna tillfälliga åtgärd var avsedd att signalera för Rådet att det var fråga om ett särskilt brådskande fall, och att restriktiva åtgärder skulle vidtas innan samråd hölls.<sup>258</sup> Med tanke på Kommissionens osedvanligt snabba agerande, det tog bara en vecka från att Rådet fördömt statskuppen till att Kommissionen föreslog samråd i syfte att utreda hur Elfenbenskusten tänkt sig att garantera att värdebasen i artikel 5 inte kränks framgent, kanske Fierro är en tendens på spåren. Det föreslogs dock aldrig uttryckligen av Kommissionen att fallet skulle behandlas som ett särskilt brådskande fall.

Den 14 januari beslutade Rådet om att samråd med Elfenbenskusten skulle hållas den 7 februari i Bryssel. Samrådet fortlöpte väl i en ”öppen och konstruktiv anda”.<sup>259</sup> Samrådet inleddes av COREPER:s ordförande som anförde att Elfenbenskustens armé brutit mot principerna i artikel 5 av Lomékonventionen:

On 21 January 2000, the Council and the Commission of the European Union notified you of their decision to open consultations under Article

<sup>256</sup> KOM(1999) 899 slutlig, 7/1/2000, s. 4.

<sup>257</sup> ”Inga ytterligare beslut om finansieringsåtaganden kommer tills vidare att fattas, med undantag av eventuella åtaganden avseende humanitära projekt eller projekt som vänder sig direkt till de fattigaste befolkningsgrupperna.” KOM(1999) 899 slutlig 7/1/2000, s. 3.

<sup>258</sup> Fierro (2003), s. 334. Fierro menar att detta är första gången Kommissionen föreslår suspension utan föregående samråd. Formellt sett har hon rätt, men suspension med stöd av artikel 366a skedde utan samråd gentemot Niger i januari 1996. I det fallet var det dock inte Kommissionen som föreslog suspensionen.

<sup>259</sup> KOM(2000) 258 slutlig 2/5/2000, s. 2.

366a of the Lomé Convention with a view to assessing the situation in detail and, if necessary, remedying it.

We are embarking on those consultations with an open mind, but I must remind you that Article 366a of the Convention stipulates that if, in spite of all efforts, no satisfactory solution is found, appropriate steps may be taken, possibly entailing partial or full suspension of the Convention.

As you know, the European Union and its ACP partners attach the utmost importance to compliance with the essential elements on which our cooperation is based, namely respect for human rights, the principles of democracy and the rule of law, as defined in Article 5 of the Convention.

The Ivorian army violated those principles with the military coup of 24 December 1999 and the dissolution of the State's institutions and the constitution.<sup>260</sup>

”Nationalkommittén för att trygga folkets välfärd” gjorde ett antal åtaganden som svar till Unionens frågor om hur Elfenbenskusten framgent skulle utvecklas politiskt. De viktigaste av dessa var att:

- Se till att den angivna tidsplanen för antagande av en författning hålls och att presidentval, parlamentsval och lokala val genomförs senast den 31 oktober 2000.
- Sörja för att maktfördelningsprincipen, rättsväsendets oberoende, pluralism och öppenhet, inbegripet pressfrihet, yttrandefrihet och fritt tillträde till medierna, respekteras.
- Utarbeta regelbundna rapporter om genomförandet av de ovannämnda åtgärderna.<sup>261</sup>

Kommissionen föreslog att situationen fortsatt skulle övervakas, och de rapporter interimregeringen åtagit sig att lämna skulle utgöra grund för eventuella beslut att gradvis återuppta samarbetet. Det föreslogs att Rådet antog ”lämpliga åtgärder” främst i form av att fortsatt samarbete skulle övervakas så att det ”sker en återgång till demokratiskt konstitutionellt styre, att rättssäkerheten stärks och att det bedrivs god förvaltning av den offentliga verksamheten.”<sup>262</sup>

<sup>260</sup> Statement made by the Chairman of COREPER on behalf of the European Union in ”Côte d'Ivoire – Consultations with the ACP party under article 366a of the Lomé Convention”, Dok. 6038/00, 8/2/2000, Annex II.

<sup>261</sup> KOM(2000) 258 slutlig 2/5/2000, s. 2.

<sup>262</sup> De ”lämpliga åtgärder” som antogs var:

Den 16 juni antog Rådet Kommissionens förslag att avsluta samrådet med Elfenbenskusten.<sup>263</sup>

### 5.6.2.2 På väg mot demokratiska val – juni 2000

Elfenbenskusten stod inför ett spännande halvår. Det skulle hållas folkomröstning om ny konstitution i juli, och enligt de åtaganden interimisregeringen gjort under samrådet skulle presidentval och parlamentsval hållas innan oktober månads utgång.

Det började dock illa. Natten mellan den 4 och 5 juli körde militärer runt i kapade fordon i centrala Abidjan. Skottlossning rapporterades och regimen meddelade utgångsförbud mellan klockan sju på kvällen och sex på morgonen. Anledningen till militärernas protester var att de ansåg sig berättigade till ersättning för deltagandet i militärkuppen i december 1999. De missnöjda soldaterna krävde sex miljoner CFA-franc, vilket motsvarade nästan 75 000 kronor.<sup>264</sup> Efter en uppgörelse med den styrande militärjuntan stillades protesterna. Ordförandeskapet utfärdade en deklaration där våldet fördömdes, och återgången till det vanliga välkomnades. Särskilt poängterades förhoppningar om att våldsamheterna inte skulle påverka tidsplanen för folkomröstningen och valen.<sup>265</sup>

Folkomröstningen hölls under lugna och fredliga omständigheter. Omröstningen bojkottades dock till viss del av de muslimska partierna, främst

---

\*• De program för vilka finansieringsavtal redan undertecknats kommer att genomföras enligt planerna samtidigt som det bör ses till att gemenskapsstödet förblir neutralt under valperioden och samtidigt som de oberoende nationella organens och Kommissionens uppföljning och kontroll av programmen förstärks.

• När det gäller motpartsmedel som skall omfördelas och de program för vilka det ännu inte slutits finansieringsavtal kommer genomförandet att ske gradvis genom att samarbetet under övergångsperioden inriktas på övervakningen av att det sker en återgång till ett demokratiskt konstitutionellt styre, att rättssäkerheten stärks och att det bedrivs god förvaltning av den offentliga verksamheten.

• Bidragen till regionala projekt och åtgärder av humanitär karaktär kommer inte att påverkas under övergångsperioden.

• Europeiska unionen kommer noggrant att följa övergångsprocessen och förbehåller sig rätten att, med ledning av de månadsrapporter som övergångsmyndigheterna åtagit sig att tillhandahålla, vid behov vidta ytterligare åtgärder samt hävdar på nytt betydelsen av att en ständig politisk dialog förs med myndigheterna i Elfenbenskusten för att de bilaterala förbindelserna skall kunna normaliseras.”, Bilaga, Utkast till skrivelse, KOM(2000) 258 slutlig, 2/5/2000

<sup>263</sup> Bull EU 6-2000, p. 1.6.88.

<sup>264</sup> Utegångsförbud efter upplopp, Svenska Dagbladet, 5/7/2000, s. 10.

<sup>265</sup> Declaration of the Presidency on behalf of the European Union concerning the situation in Côte d'Ivoire, Doc. 10173/00.



stödda av befolkningen i landets norra delar. Anledningen var att den nya konstitutionen stadgade att en presidentkandidats båda föräldrar måste vara födda i Elfenbenskusten för att kandidaten skall kunna godkännas som presidentkandidat. Ledaren för Republikansk samling, (RDR), den forne premiärministern Ouattara, förhindrades sålunda på formella grunder att ställa upp som kandidat. En stor majoritet av väljarna gav likväl sitt stöd till den nya författningen, och det lyckade förrättandet av folkomröstningen välkomnades av ordförandeskapet å Unionens vägnar.<sup>266</sup>

Den fjärde oktober meddelades utgångsförbud och undantagstillstånd från den sjätte till den nionde oktober. Anledningen var att landets högsta domstol skulle meddela den slutliga listan med godkända presidentkandidater. Ordförandeskapet meddelade den 10 oktober att Unionen beklagade att så många som 14 kandidater förhindrats att ställa upp.<sup>267</sup> Bland dem som diskvalificerades fanns som väntat Ouattara, vilket fick såväl RDR som PDCI att uppmana sina väljare att bojkotta valet. Bland de fem kvarvarande fanns socialdemokraten Laurent Gbagbo, general Robert Gueï själv och tre tidigare okända politiker. Det stod redan från början klart att nästa president antingen skulle heta general Gueï eller Laurent Gbagbo.

Valet hölls söndagen den 22 oktober. Allt gick lugnt till men valdeltagandet var lågt, omkring 34 %, och ännu lägre i de norra delarna av landet där den muslimska koncentrationen är högre. De första preliminära resultaten visade något oväntat att Gbagbo stöddes av över 50 % av väljarna. Ett sådant resultat skulle innebära att en andra valomgång inte behövdes för att välja president. Under måndagskvällen firades det på gatorna i Abidjan, även om Valkommissionen ännu inte utropat någon segrare. När resultatet offentliggjordes under tisdagskvällen utbröt det tumult. Valkommissionen utropade general Gueï till segrare. Enligt inrikesdepartementet hade Gueï fått 52,7 % av rösterna och Gbagbo 41 %.<sup>268</sup> Tusentals människor i flera städer demonstrerade under tisdagskvällen. Militären öppnade eld och avlossade tårgasgranater för att kontrollera folkmassan i centrala Abidjan. Sammantaget rapporteras sex människor ha omkommit under demonstrationerna. Laurent Gbagbo utropade sig själv till president. USA fördömde regeringen

<sup>266</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the constitutional referendum in Côte d'Ivoire, Doc. 10584/00.

<sup>267</sup> "The European Union can therefore only regret a decision which, although within the sphere of responsibility of the Côte d'Ivoire judicial authorities, severely limits the choice open to Côte d'Ivoire electors and threatens the credibility of the elections on 22 October." Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Côte d'Ivoire, Doc. 12007/00.

<sup>268</sup> Sex döda efter valkupp, Göteborgs-Posten, 25/10/2000.

i Elfenbenskusten och förklarade att presidentvalet var fullt av allvarliga kränkningar av demokratin.<sup>269</sup> Ordförandeskapet fördömde Valkommissionens agerande i kraftiga ordalag:

Då första omgången av presidentvalet hade genomförts på ett lugnt sätt och den nationella Valkommissionen hade börjat offentliggöra de första valresultaten, upplöste det ivorianska inrikesministeriet denna Kommission och utropade general Robert Gueï till segrare i valet.

Europeiska unionen fördömer dessa oacceptabla metoder, som gör att processen för en återgång till den konstitutionella ordningen fräntas all trovärdighet.

Europeiska unionen anser det oundgängligt att den nationella Valkommissionen, vars upplösning unionen ivrigt beklagar, återupptar sitt arbete utan någon som helst inblandning och får möjlighet att meddela de officiella valresultaten så snart som möjligt.

Europeiska unionen kräver att det val väljarna har gjort skall respekteras. Den förbehåller sig möjligheten att vidta de åtgärder som blir nödvändiga vad gäller unionens förbindelser med Elfenbenskusten.<sup>270</sup>

Valkommissionens chef skulle under tisdag förmiddag läst upp valresultatet i den statliga televisionen. Enligt uppgift hade Gueï endast fått 40,4 %.<sup>271</sup> Framför ögonen på en väntande presskår hämtades Valkommissionens chef av den välkända ”röda brigaden” tillhörande presidentgardet, då han blivit ”inkallad” till ett möte med presidenten. Tumult uppstod när Valkommissionens ledamöter krokade i varandras armar och vägrade följa med. Till slut fick de ge sig och Valkommissionens ordförande fördes bort. Minuter därefter utropade regeringen general Gueï till presidentvalets segrare.<sup>272</sup>

<sup>269</sup> Sex döda efter valkupp, Göteborgs-Posten, 25/10/2000.

<sup>270</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Elfenbenskusten, Dok. 12473/00.

<sup>271</sup> Utmanaren i ledning i Elfenbenskustens val, Göteborgs-Posten 24/10/2000, s. 28.

<sup>272</sup> ”Des hommes de la garde présidentielle, notamment de la « Brigade rouge », viennent chercher le président de la CNE, Honoré Guié, « convoqué » par le général Gueï. Un militaire en civil tente de s'emparer du président de la commission, mais les commissaires de la CNE font rempart de leurs corps. « Les commissaires, prenez-vous les bras, nous ne partirons qu'ensemble ! », crie l'un d'eux . Une mêlée avec les militaires s'ensuit. Une équipe de télévision française est molestée puis expulsée. Finalement, tout le monde s'entasse dans un 4x4 qui démarre en trombe, suivi par le camion des gardes présidentiels. Quelques instants plus tard, la junte annonçait que la commission était dissoute.” Les derniers instants de la Commission électorale, Le Monde, 26/10/2000.

Ordförandeskapet är mycket tydligt i sitt förkastande av det proklamerade resultatet, vilket enligt Ordförandeskapet uppenbarligen var felaktigt. Det är intressant att notera skrivningen om ”nödvändiga åtgärder vad gäller unionens förbindelser med Elfenbenskusten.” den formuleringen har inte tidigare presenterats, och det franska ordförandeskapet visar tydligt att negativa åtgärder är ett sannolikt alternativ.

Gueï inser snart situationens ohållbarhet, och lämnar landet. Landets högsta domstol utropar Gbagbo till segrare i valet. Ordförandeskapet utfärdar en deklARATION där Gbagbos utfästelse om att hålla parlamentsval den 10 december noteras.<sup>273</sup>

Trots att Gueï flytt till Benin, avstannar inte oroligheterna. Istället för RDR:s ledare, Ouattara, fram anspråk på att nyval måste hållas, eftersom han själv varit förhindrad att delta i valet. Klyftan mellan Ouattara och Gbagbo är en målande bild för en problematik som länge legat i träda. Konflikten mellan nord och syd, mellan muslimer och övriga. Under fredagen den 27 oktober träffades dock Ouattara och Gbagbo, och efter det mötet verkade konflikten lugnats ned. En samlingsregering skapades (RDR avböjde att delta) med mandat fram till parlamentsvalet den 10 december.

Ungefär samtidigt som Ouattara och Gbagbo möttes, påträffades en massgrav i Yopougon.<sup>274</sup> Dödssiffrorna efter de knappa två veckorna av oroligheter verkar ha legat vid dryga 200 omkomna i kravaller, demonstrationer och sammanstötningar mellan anhängare av olika politiska partier.<sup>275</sup>

Ordförandeskapet uttalade den 9 november stor oro över situationen i landet, och formulerade en vädjan till de politiska ledarna att stilla sina inbördes strider för att landet skulle kunna återuppta färden mot ett demokratiskt styre.<sup>276</sup>

<sup>273</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning Côte d'Ivoire, 28/10/2000, Doc. 12777/00.

<sup>274</sup> Vittnen berättar om hur soldater kommit till abidjanförorten Abobo, som huvudsakligen bebos av muslimer från norra delen av Elfenbenskusten, och hämtat upp människor. Militären skall senare tagit dessa till ett fängelse i Yopougon för att skjutas en efter en. En pojke som lyckats spela död, och sedan ta sig därifrån berättade om händelsen på en presskonferens i BBC:s radio, Göteborgs-Posten, 30/10/2000; Un survivant met en cause les forces de l'ordre, Le Monde, 29/10/2000. Massakern föranledde också en deklARATION från Ordförandeskapet, vilken poängterar att regeringen i Elfenbenskusten uttryckt att den skall utreda massakern noggrant, Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the recent violence in Abidjan, in particular the Yopougon massacre, 30/10/2000, Doc. 12781/00.

<sup>275</sup> Afrikanska ledare kräver omval, Göteborgs-Posten, 31/10/2000.

<sup>276</sup> "Seriously preoccupied by the latest developments in the situation in Côte d'Ivoire, the European Union appeals to the sense of responsibility of all the citizens, and particularly the country's political leaders, to ensure that the fratricidal confrontations come to an end and

### 5.6.2.3 *Parlamentsval 10 december 2000*

Upptakten till parlamentsvalet söndagen den 10 december inleddes när Ouattara än en gång förvägrades ställa upp i ett val i Elfenbenskusten. Detta fick till följd att hans parti, RDR, utlyste en demonstration i protest mot beslutet, samt deklarerade att man bojkottade parlamentsvalet. Konflikten trappades upp söndagen före valet, då inrikesministeriet förbjöd RDR:s utlysta demonstration. Efter förhandlingar nåddes en kompromiss då demonstranterna tilläts demonstrera om de höll sig inne på fotbollsstadion i Abidjan. Protesterna slutade i kaos då säkerhetsstyrkor sattes in för att kontrollera tusentals demonstranter.<sup>277</sup> På måndagskvällen förklarade president Gbagbo undantagstillstånd i hela landet, samt utgångsförbud under dygnets mörka timmar. Under tisdagskvällen fortsatte upploppen. Inrikesministeriet anklagade RDR för att försöka gripa makten med våld. RDR rapporterade att minst 30 människor dödats under måndag och tisdag kväll.<sup>278</sup>

Ordförandeskapet utfärdade på torsdagen följande deklaration:

Europeiska unionen beklagar de begränsningar i de ivorianska väljarnas valfrihet som införts genom Högsta domstolens beslut av den 1 december om att förbjuda Alassane Ouattara, ordförande i RDR, att ställa upp i parlamentsvalet den 10 december. EU anser att detta beslut påverkar valförberedelserna negativt eftersom det kan leda till att en väsentlig del av väljarkåren i Elfenbenskusten avstår från att rösta.

Europeiska unionen uppmanar enträget de ivorianska myndigheterna att göra allt för att återställa den nationella sammanhållningen och ta hänsyn till den politiska maktbalansen i landet. EU uppmanar myndigheterna och alla politiska krafter att visa prov på ett ansvarsfullt uppträdande och att motverka alla former av våld. EU anser att man bör söka en politiska lösning på den aktuella krisen så att demokratin kan återställas fullt ut i en fredlig atmosfär.

Europeiska unionen, som erinrar om villkoren för samråden om AVS-EG-konventionen under det första kvartalet 2000, kommer att bedöma sitt stöd till Elfenbenskusten med hänsyn till hur återgången till lagligt styre genomförs.<sup>279</sup>

---

that the return to constitutional legality takes place in an atmosphere of civil peace.” Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the situation in Côte d’Ivoire, Doc. 12477/1/00.

<sup>277</sup> Ivorianer trotsar protestförbud, Göteborgs-Posten, 5/12/2000.

<sup>278</sup> Nya strider i Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten, 6/12/2000.

<sup>279</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Elfenbenskusten, 7/12/2000, Dok. 14005/00.

Det franska ordförandeskapet kritiserar här öppet Elfenbenskustens författning. Samtidigt som man manar till lugn inför valet, påminns Elfenbenskusten tydligt om suspensionsmöjligheten i AVS-EG-samarbetet.

Valet hölls som planerat den 10 december. Stora polisstyrkor var utkommanderade till platser där regeringen förväntade sig bråk, men valet gick lugnt till. RDR bojkottade återigen allmänna val i Elfenbenskusten, med hänsyn till att Ouattara förbjudits ställa upp vilket ledde till att valdeltagandet i de norra delarna var extremt lågt, på sina håll under 10 %.<sup>280</sup> Dagen före valet kallade EU och FN hem sina valobservatörer, då de ansåg att omständigheterna inte tillät att demokratiska val hölls. Valet genomfördes dock inte över hela landet, vilket ledde till att endast 196 av 225 mandat tillsattes. Ordförandeskapet utfärdade en deklARATION den 19 december:

Europeiska unionen noterar att parlamentsvalet i Elfenbenskusten den 10 december förlöpte lugnt på de platser där det kunde anordnas men beklagar att valet inte kunde hållas i hela landet och att 29 platser av 225 därför fortfarande är obesatta. Den beklagar också våldshandlingarna under dagarna före valet.

Europeiska unionen anser att det är till förfång för återgången till demokrati i Elfenbenskusten att en del av väljarna inte har haft möjlighet att uttrycka sin åsikt. Den önskar att myndigheterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att skapa ett gynnsamt klimat för att samtliga invånare i Elfenbenskusten skall kunna delta i valprocessen, särskilt i norra delen av landet. Den uppmuntrar alla initiativ som samtliga politiska partier i Elfenbenskusten kan godkänna så att valprocessen kan slutföras med iakttagande av principerna om demokrati, öppenhet och rättvisa.

I detta sammanhang har Europeiska unionen för avsikt att inleda samrådsförandet enligt artikel 96 i Cotonou-konventionen för att fastställa villkoren för samarbetet med Elfenbenskusten.<sup>281</sup>

Även om fördömandet är tydligt från Ordförandeskapets sida, är det mest intressanta med denna deklARATION det sista stycket. Här meddelar Ordförandeskapet att samråd skall inledas enligt artikel 96. Den normala ordningen för att samråd inleds är som bekant att Kommissionen meddelar Rådet ett förslag, vilket följs av att Rådet beslutar om att samråd inleds. I detta fall deklarerar Ordförandeskapet att samråd skall inledas.

<sup>280</sup> Ivoiriska problem kvar efter val, Göteborgs-Posten 12/12/2000.

<sup>281</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om parlamentsvalet i Elfenbenskusten, Dok. 14669/00.

Beslutet om att inleda samråd togs av Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser den 22–23 januari 2001.<sup>282</sup> Det var således dags att tillämpa det nyligen signerade Cotonouavtalet.<sup>283</sup>

#### 5.6.2.4 *Samråd under artikel 96 i Cotonouavtalet – februari 2001*

Den 15 februari hölls samråd i Bryssel mellan EU och Elfenbenskusten. Elfenbenskustens delegation leddes av landets premiärminister H.E. Mr Affi N’Guessan och EU representerades av COREPER:s ordförande Gunnar Lund. samrådet hölls ”in an open and constructive spirit”.<sup>284</sup> EU angav i rapporten från samrådet följande förklaring till att samrådet tillkallats:

These consultations were held against the background of the concern of the EU that not all shades of political opinion were given an opportunity to express themselves at the last presidential and legislative elections in Côte d’Ivoire. It is also gravely concerned at the violations of human rights which have been observed over the last few months, particularly during the recent elections. It considers that these offences, which are a source of political instability, are inconsistent with the commitments made by the Ivorian authorities at the consultations in February 2000, and with the essential elements defined in Article 9 of the Cotonou Agreement.<sup>285</sup>

Här anges uttryckligen att Elfenbenskusten enligt EU:s uppfattning brutit mot artikel 9 i Cotonouavtalet. Man uttrycker också att den oro EU upplevde inför att de allmänna valen inte varit öppna för hela det politiska spektrumet inverkat på beslutet att kalla till samråd.

EU övertygades om den ny tillträdde regeringens ambitioner att styra landet mot demokrati. Bland de åtaganden delegationen från Elfenbenskusten presenterade noterade EU att den nya regeringen ämnade försäkra att

se till att det politiska systemet är öppet för alla opinionsyttringar, i synnerhet genom att garantera att de lokala valen är öppna för samtliga politiska partier” och att man skulle ”prioritera en fullständig och öppen undersök-

<sup>282</sup> Rådets 2327:e möte, Allmänna frågor, Bryssel den 22–23 januari 2001, Dok. 5279/01. Detta var det första mötet för denna rådskonstellation under det svenska ordförandeskapet. I beslutet hänvisas till ordförandeskapets deklARATIONER från den sjunde och nittonde december, men ingenting nämns om Kommissionens eventuella synpunkter på åtgärd i frågan.

<sup>283</sup> I fallet med Fiji kallades till samråd under 366a, samma samråd avslutades under 96. Förslaget till att avsluta samråd kom i mars 2001, så det var sannolikt det första fallet där 96 tillämpades.

<sup>284</sup> Consultations with the ACP side concerning Cote D’Ivoire, Pursuant to Article 96 of the Cotonou Agreement, Dok. 5930/01.

<sup>285</sup> Consultations with the ACP side concerning Cote D’Ivoire, Pursuant to Article 96 of the Cotonou Agreement, Dok. 5930/01.

ning av de övergrepp som skedde under övergångsperioden, inbegripet under militärregimen”.<sup>286</sup>

Vid samrådet den 15 februari beslutades också att en intensiv dialog skulle föras de följande tre månaderna mellan Ordförandeskapet och Kommissionen å ena sidan och de Ivorienska myndigheterna å andra sidan. Denna täta dialog resulterade i en utvärdering:

Det framgår av denna utvärdering att vissa åtaganden lett till märkbara och uppmuntrande initiativ från de ivorienska myndigheternas sida. I synnerhet kan följande noteras:

- Lokala val som var öppna för samtliga politiska partier har hållits.
- En dialog med samtliga politiska partier har inletts.  
[ ... ]
- Fri tillgång till statliga medier för samtliga politiska partier.<sup>287</sup>

Samtidigt påpekade Kommissionen att några av de punkter som under samrådet lyftes fram som särskilt viktiga fortfarande utgjorde orosmoment för EU:

Följande punkter ger dock fortsatt upphov till oro:

*Öppnande av det politiska systemet och nationell försoning.* Det politiska systemet kan inte anses vara öppet för alla politiska åsiktsriktningar så länge som inledandet av en dialog med alla de betydande politiska krafter som godkändes vid de lokala valen ännu inte har lett till konkreta åtgärder från myndigheternas sida. Med hänsyn till den nationella försoningen är det viktigt att ministrarnas rundresor, seminariet den 17–19 april i Grand Bassam och Forum de la Nation utmynnar i politiska riktlinjer och konkreta åtgärder.

*Rättslig undersökning av de övergrepp som skedde under övergångsperioden och upphävande av ordningsmaktens straffrihet.* Undersökningarna och de rättsliga förfarandena rörande de övergrepp som skedde i samband med valen i oktober och december 2000 måste fortsätta på ett systematiskt sätt i syfte att upphäva straffriheten. De ivorienska myndigheterna bör ta hänsyn till de rapporter från internationella undersökningsuppdrag som genomförts av FN, Human Rights Watch, Amnesty International, Reportrar utan gränser och Fédération Internationale des Droits de l’Homme.<sup>288</sup>

<sup>286</sup> KOM(2001) 290 slutlig 28/5/2001.

<sup>287</sup> KOM(2001) 290 slutlig 28/5/2001.

<sup>288</sup> KOM(2001) 290 slutlig 28/5/2001.

Detta till trots föreslog Kommissionen att samarbetet med Elfenbenskusten skulle återupptas. Det skulle dock kopplas till de åtaganden som Elfenbenskusten gjort under samrådet i februari.<sup>289</sup> Rådet beslutade den 25 juni att samrådet skulle avslutas.<sup>290</sup> I det brev som skickades till premiärminister N'Guessan tonades Kommissionens två punkter ned något, men de togs fortfarande upp som viktiga orosmoment. Rådet beslutade att samarbetet skulle återupptas och gradvis fördjupas beroende på hur situationen utvecklades i landet. Rådet fastslog att en ny revision av omständigheterna skulle ske i januari 2002.<sup>291</sup>

Vid Rådets möte den 29–30 oktober meddelade Rådet att:

[i] enlighet med Rådets beslut från juni i år om avslutande av det samråd som inletts i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet och om ett successivt återupptagande av samarbetet har situationen i landet ånyo setts över. EU har beslutat att gå över till den andra etappen av återupptagandet av samarbetet med Elfenbenskusten med en utökning av stödet, vilken måste gå hand i hand med fullgörandet av samtliga åtaganden som Elfenbenskusten gjort.<sup>292</sup>

Nästan på dagen ett år efter samrådet i februari 2001 sammanträdde Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser i Bryssel. På dagordningen stod frågan om samarbetet med Elfenbenskusten skulle återupptas fullt ut. Rådet beslutade att återuppta en del av samarbetsåtgärderna. Rådet hade vid de tillfällen som givits under det gångna året uttryckligen uppmuntrat de förändringar man bevittnade i Elfenbenskusten. Mötet i februari 2002 skulle fortsätta i samma anda:

Rådet beslöt om ett fullt och obegränsat återupptagande av Europeiska unionens samarbete med Elfenbenskusten. Detta beslut är ett resultat av den öppna politik som förts av den ivorianska regeringen. Inom en nära fram-

<sup>289</sup> ”Mot bakgrund av dessa åtaganden och den nuvarande situationen när det gäller fullgörandet av dem, är Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater beredda att avsluta de samråd som inletts enligt artikel 96 i Cotonouavtalet. Eftersom viktiga åtgärder ännu återstår att genomföra enligt de åtaganden som gjordes den 15 februari i år, har Europeiska unionens råd beslutat att successivt och förbehållsamt återuppta samarbetet” Bilaga, Utkast till brev, KOM(2001) 290, slutlig 28/5/2001.

<sup>290</sup> Rådets beslut av den 25 juni 2001 om avslutande av samrådet med Elfenbenskusten enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet (2001/510/EG), EGT L 183, 06/07/2001 s. 38.

<sup>291</sup> Bilaga, Utkast till skrivelse till premiärministern samt planerings- och biståndsministern, Rådets beslut av den 25 juni 2001 om avslutande av samrådet med Elfenbenskusten enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet (2001/510/EG), EGT L 183, 06/07/2001 s. 38.

<sup>292</sup> Rådets 2379:e möte, Allmänna frågor, Luxemburg den 29–30 oktober 2001, Dok. 13291/01.



tid kommer den att möjliggöra ett normalt genomförande av gemenskapens samarbetsinstrument, inbegripet den nionde EUF.<sup>293</sup>

Det såg ut att ljusna för Elfenbenskusten. I augusti presenterades en ny samlingsregering, där även RDR fick sitta med.<sup>294</sup> Det skulle dock inte dröja länge innan situationen återigen ställde sig på ända i Elfenbenskusten.

#### *5.6.2.5 Kuppförsök eskalerar till inbördeskrig – september 2002*

Strider utbröt tidigt på morgonen den 19 september i såväl Abidjan som flera städer i norr. Det var myterier inom armén som gick till angrepp. Efter att de första striderna lagt sig, och Robert Gueï påträffats död i sitt hem, tog regeringstrupperna snart kontroll över situationen i Abidjan. I de norra delarna av landet behöll kuppmakarna dock greppet, och deras kamp bytte snart skepnad till en politisk rörelse med nyval som högsta mål. Mouvement patriotique de la Côte d'Ivoire (MPCI) krävde att president Gbagbo skulle avgå. Man förväntade sig hårda strider mellan regeringstrupperna och upprorsmakarna, särskilt i landets näst största stad Bouaké.<sup>295</sup> Vad som börjat som ett upprorsförsök hade nu förvandlats till ett inbördeskrig. I syfte att garantera säkerheten för franska medborgare sände Frankrike militär till Elfenbenskusten.<sup>296</sup>

Den 25 september utfärdade Ordförandeskapet följande deklARATION:

Europeiska unionen fördömer det våld som i Elfenbenskusten har riktats mot en legitim regering och beklagar de förluster av människoliv detta har lett till.

Den framhåller ånyo sitt engagemang till förmån för en politisk lösning mellan alla inblandade parter, i den anda av nationell försoning som tog sin början i oktober 2001, vilken EU stödde.

EU erinrar om att det är av yttersta vikt att legalitetsprincipen och de mänskliga rättigheterna respekteras i det rättsliga efterspelet till händelserna den 19 september 2002.<sup>297</sup>

Ordförandeskapet betonade vikten av rättsstatsprincipen, och nämner även vikten av att respektera mänskliga rättigheter. Dessvärre behöll rebellerna

<sup>293</sup> Rådets 2409:e möte Almäna frågor, Bryssel den 18–19 februari 2002, Dok. 6247/02.

<sup>294</sup> Ny regering i Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten, 6/8/2002.

<sup>295</sup> Våldsam strid väntas i Bouaké, Göteborgs-Posten, 22/9/2002.

<sup>296</sup> Fransk styrka till Elfenbenskusten, Svenska Dagbladet, 23/9/2002.

<sup>297</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om händelserna i Elfenbenskuste, Doc. 12297/01/02 REV 1.

kontrollen över de norra delarna av landet. I slutet av september gick även ECOWAS in för att medla i konflikten. Medlingsförsöket var inledningsvis inte särskilt framgångsrikt. Den 24 september gick regeringsstyrkor in i Bouaké, där de nyinsatta franska styrkorna upprättat en säkerhetszon runt stadens internationella skola.

Den 29 september höll ECOWAS ett toppmöte i Ghanas huvudstad Accra. Vid mötet deltog även Sydafrikas president Thabo Mbeki, ordförande för den nybildade Afrikanska Unionen (AU). De tio medlemmarna i den västafrikanska samarbetsorganisationen kom överens om att skicka trupper till Elfenbenskusten. Truppernas uppgift tänktes bli att utgöra en buffert mellan regeringsstyrkorna och rebellerna i norr.<sup>298</sup> Medlarnas rapporter om parternas agerande var dock dystra. Under första veckan i oktober rasade hårda strider i centrala Bouaké då regeringstrupper ryckte närmare rebellerna som försvarade sig med hjälp av krypskyttar. Den 14 oktober intog rebellerna staden Daloa, huvudstad i ”kakaodistriktet” i västra Elfenbenskusten.<sup>299</sup>

Den 17 oktober inträffade ett genombrott i fredsförhandlingarna. Då slöts ett avtal om vapenvila mellan regeringstrupperna och rebellerna. Den 21 oktober uttalade Rådet följande, efter att ordförandeskapet, Danmark, och den franska delegationen informerat om situationen i Elfenbenskusten:

Europeiska unionen framhåller på nytt sitt fördömande av det våld som i Elfenbenskusten riktas mot en laglig regering och beklagar de förluster i människoliv som detta har medfört.

[...]

Europeiska unionen vädjar om respekt för de mänskliga rättigheterna och att den personliga säkerheten garanteras för alla medborgare och personer bosatta i Elfenbenskusten. Den framhåller vikten av att Elfenbenskusten återgår till stabilitet och samhällsekonomisk utveckling, i landets och hela regionens intresse. Den uppmanar Elfenbenskustens regering att beslutsamt fortsätta den nationella försoningspolitiken.<sup>300</sup>

Dessutom uttryckte Rådet stöd och uppskattning för ECOWAS:s medlingsarbete. Avtalet om vapenvila hölls och den 30 oktober träffades parterna i Togos huvudstad Lomé för att inleda fredssamtal.

Samtalen ledde till att medlarna presenterade ett förslag till fredsuppgörelse. Regeringssidan godtog tidigt medlarnas förslag medan rebellerna efter två

<sup>298</sup> Fredsstyrka till Elfenbenskusten, Göteborgs-posten, 30/9/2002.

<sup>299</sup> Rebellerna i Elfenbenskusten intar viktig stad, Göteborgs-Posten, 14/10/2002.

<sup>300</sup> Rådets 2458:e möte, Luxemburg den 21 oktober 2002, Doc. 12943/02.

veckor, den 14 november, beslutade sig att avslå medlarnas fredsförslag.<sup>301</sup> Den 15 november uppmanade Ordförandeskapet ”berörda parter att snarast underteckna protokollet till avtalet som utformas enligt ramarna för Ecowas-dialogen som inleddes i Lomé”.<sup>302</sup>

#### 5.6.2.6 Frankrike träder fram – EU träder tillbaka

I slutet av november bröts så vapenvilan igen. Det som tidigare varit en konflikt mellan i första hand regeringsmakten i söder och muslimska grupper i norr utökades nu genom att en tredje part på allvar blandade sig i konflikten. En ny frontlinje, mellan regeringen och Rörelsen för rättvisa och fred (Mouvement pour la justice et la paix, MJP) samt Patriotiska fronten för det stora väst (Mouvement populaire ivoirien de grand ouest, MPIGO), framträdde i landets västra del.<sup>303</sup> Det förband franska soldater som tidigare nyttjats till att säkra en fri zon mellan nord och syd, växte med de förstärkningar Frankrike sände till Elfenbenskusten. Under början av december deltog franska soldater i strid i västra Elfenbenskusten. Regeringsstyrkorna rekryterade nya soldater, och rebellstyrkorna rapporterade om påfunna massgravar. Situationen förvärrades hastigt. Frankrike kallade in fler soldater och i mitten av december uppgick antalet franska soldater i Elfenbenskusten till ca 2 000.<sup>304</sup> Den 18 december utfärdade det danska Ordförandeskapet ett mycket intressant uttalande:

Europeiska unionen bekräftar sitt fördömande av våldsdåden i Elfenbenskusten mot en legitim regering. Unionen fortsätter att ge sitt stöd till Afrikanska unionens principer och fördömer allt användande av våld för att uppnå politiska förändringar.

Europeiska unionen understryker behovet av att alla parter som har del i den nuvarande krisen medverkar till att lösa konflikten med politiska medel, upphör med alla fientligheter och stoppar alla slags kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Europeiska unionen uttrycker sin bestörtning över upptäckten av massgravar och fördömer återigen våldet. Unionen förkastar bestämt alla övergrepp mot befolkningen, varifrån de än kommer.

<sup>301</sup> Rebeller avvisar fredsförslag, Göteborgs-Posten 15/11/2002.

<sup>302</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Elfenbenskusten, Bryssel 15 november 2002, Doc. 14238/02.

<sup>303</sup> Vapenvilan bruten i Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten 29/11/2002.

<sup>304</sup> Elfenbenskusten: nya strider blossar upp, Göteborgs-Posten 19/12/2002.

Europeiska unionen föreslår att FN undersöker vad som har hänt och fastställer vilka som bär ansvaret för kränkningar av de mänskliga rättigheterna, särskilt när det gäller massgravarna.

Europeiska unionen står fast vid sitt stöd för medling genom Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap och skulle vilja att dess övervakningsgrupp snabbt sänds till Elfenbenskusten.<sup>305</sup>

Unionen fördömer här våldsdåden. Vi saknar däremot påminnelsen om att Elfenbenskusten är skyldigt att respektera mänskliga rättigheter. Inte heller ser vi någon referens till vad som eventuellt skulle kunna hända om kränkningarna av mänskliga rättigheter skulle fortgå. Däremot, och detta är anmärkningsvärt, påkallar EU en FN-ledd utredning om brott mot mänskliga rättigheter. Dessutom vill EU att ECOWAS:s övervakningsgrupp skall undersöka situationen i Elfenbenskusten. I detta uttalande nedtonas alltså EU:s roll som uttolkare av brott mot mänskliga rättigheter. FN lyfts fram, liksom ECOWAS, vilket särskiljer detta uttalande från tidigare praxis. Om Amnesty International ombetts komma med en analys, hade deras rapport från den 18 oktober kunnat tjäna som grund.<sup>306</sup> I rapporten listas brott mot mänskliga rättigheter begångna av bägge parter i konflikten. De brott AI tillskriver regeringsstyrkorna innefattar utomrättsliga avrättningar, bland andra den av General Gueï och hans familj, fördrivning av människor och ödeläggelse av deras hem samt godtyckliga arresteringar av människorättsaktivister. De brott AI anklagar rebellgruppen MPCİ för omfattar bland annat mord på flera säkerhetstjänstemän. Dels då dessa befunnit sig i sitt hem, i civila kläder, dels då dessa visserligen burit uniform men ej deltagit i strider. Dessutom har MPCİ enligt vittnen rekryterat minderåriga till sin kamp, kidnappat människor från människorättsorganisationer såväl som säkerhetstjänsten, samt attackerat civila i samband med fredliga demonstrationer. AI sammanfattar sin rapport:

All these abuses committed by both sides, especially those committed against civilians who have been arbitrarily identified on the basis of their origin or their alleged political sympathies as belonging to the opposition, show the level of violence which is currently affecting Côte d'Ivoire.

<sup>305</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om läget i Elfenbenskusten, Bryssel den 18 december 2002, 15753/1/02 REV 1.

<sup>306</sup> Amnesty International, Côte d'Ivoire: A country caught up in a turmoil for more than a month, AFR 31/005/2002.

Amnesty International is making an urgent appeal to the two parties to halt summary executions, arbitrary arrests and secret detention. It is calling on the two parties to protect civilians, especially human rights defenders, journalists and the victims of abuses, by reminding them of their obligations under Common Article 3 of the Geneva Conventions which states that those who have been taken prisoner or who are no longer in a position to fight must be treated humanely. The organization would also like to remind them that forced recruitment into combat forces, particularly that of minors, is forbidden under international standards.<sup>307</sup>

#### 5.6.2.7 Frankrike bjuder in till samråd

Dagarna före jul drogs franska soldater för första gången in i eldstrid med rebellgrupper. De var en självförsvarssituation enligt den franska militären.<sup>308</sup> Frankrikes unilaterala engagemang i konflikten förstärktes i takt med att konflikten blev allt allvarigare. Den 4 januari 2003 anlände franske utrikesministern Dominique Villepin till Abidjan med uppdrag att övertyga parterna till att delta i fredsförhandlingar i Paris med början den 15 januari. Franska medier rapporterade att Frankrikes främsta motiv till den kraftfulla insatsen var att förhindra att folkmordet i Rwanda upprepades.<sup>309</sup> Frankrike hoppades även på Kofi Annans deltagande under fredssamtalen. Under januari månad satt Frankrike som ordförande i FN:s säkerhetsråd, och den 4 februari antog Säkerhetsrådet resolution 1464 (2003) om Elfenbenskusten. Den första punkten i resolutionen stödjer fredsavtalet som signerades fram 23 januari i Linas-Marcoussis söder om Paris (Linas-Marcoussis-avtalet).<sup>310</sup> Efter att förhandlingarna avslutats hölls en konferens, ett ”rundabordssamtal”, där förhandlingarnas resultat och situationen i Elfenbenskusten generellt diskuterades av inbjudna statshuvuden och representanter. Från EU deltog Kommissionens ordförande Romano Prodi och Den Höge Representanten för GUSP, Javier Solana. Konferensen beslöt att stödja upprättandet av ett övervakningsorgan för Linas-Marcoussis-avtalet. Avtalet i sig kräver strikt

<sup>307</sup> Amnesty International, Côte d'Ivoire: A country caught up in a turmoil for more than a month, AFR 31/005/2002, s. 3.

<sup>308</sup> Franska soldater i eldstrid, Göteborgs-Posten, 22/12/2002.

<sup>309</sup> ”Vid sidan av rädslan att se franska medborgare tagna som gisslan så fruktar Frankrike ett nytt Rwanda med massgravar som följd. Denna gång ville Frankrike inte komma för sent på plats. – Vi ger järnet med en gång, skall ordern ha ekat i det franska presidentpalatset under hösten, enligt fransk media.”, Klart för fredssamtal i Paris, Göteborgs-Posten, 5/1/2003.

<sup>310</sup> Linas-Marcoussis Agreement, Annex 1 to the letter dated 27 January 2003 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2003/99.

efterlevnad av den vapenvila som framförhandlades med hjälp av ECOWAS. Dessutom beslutades att en nationell försoningsregering skulle upprättas. Denna skulle ha makten till dess att nyval hållits. Ett regeringsprogram förhandlades också fram.

Rådet utfärdade den 27 januari ett uttalande där rundabordssamtalens framgång prisas, särskilt då Linas-Marcoussis-avtalet.

Deltagarna i rundabordssamtalen om Elfenbenskusten har önskat att Europeiska unionen skall ingå i uppföljningskommittén, vid sidan om i synnerhet Förenta nationerna, Afrikanska unionen och de västafrikanska staternas ekonomiska gemenskap, och EU är berett att ta på sig sina uppgifter inom denna ram. EU kommer i likhet med hela det internationella samfundet att vaka över att avtalet av den 24 januari tillämpas i sin helhet.

Europeiska unionen uttrycker sin beslutsamhet att stödja genomförandet av Linas-Marcoussis-avtalet med hjälp av lämpliga instrument som den har till sitt förfogande.<sup>311</sup>

Unionen uttalar här klart och tydligt beslutsamhet att stödja genomförandet av fredsavtalet. Även om Frankrike tagit mer och mer utrymme i medlingsarbetet så är det helt klart så att Unionen förbinder sig att arbeta för genomförandet av avtalet, med ”lämpliga instrument”. Tyvärr anges inte vilka instrument man hade i åtanke.

Under det att parterna förhandlade i Paris miste alltjämt människor livet i strider mellan regeringstrupper och rebeller i Elfenbenskusten. I Abidjan mottogs avtalet med protester bland dem som stödde regeringen. Kritikerna menade att för stora eftergifter gjorts till rebellerna. Frankrikes ambassad i Abidjan belägrades av tiotusentals demonstranter.<sup>312</sup> Demonstrationerna till stöd för Gbagbo, som paradoxalt nog manat till lugn, fortlöpte och efter fyra dagars upplopp beslutade franska myndigheter att förbereda evakuering av franska medborgare även från de södra delarna. Evakueringsbeslutet togs sedan militärmakten i Elfenbenskusten meddelat att de inte tänkte följa den överenskommelse om fred de varit med att träffa.<sup>313</sup> Den förste februari kulminerade en veckas upplopp i att hundratusen människor demonstrerade på Abidjans gator mot den franska inblandningen i Elfenbenskustens inrikespolitik.<sup>314</sup> Demonstranterna väntade på att president Gbagbo skulle ge

<sup>311</sup> Elfenbenskusten – Uttalande från Rådet, 2482:a mötet i Rådet, Yttre förbindelser, Bryssel den 27 januari 2003, Doc. 5396/03, s. 11.

<sup>312</sup> Utlänningsfientliga protester i Abidjan, Göteborgs-Posten, 28/1/2003.

<sup>313</sup> Fransmän förbereds på snabb evakuering, Göteborgs-Posten, 30/1/2003.

<sup>314</sup> Demonstrationer i Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten, 2/2/2003.

en offentlig kommentar om rundabordssamtalen och fredsöverenskommelsen från mötet i Paris. Att någon sådan inte kommit, trots att det gått mer än en vecka sedan Gbagbo återvänt till Elfenbenskusten tolkades som att Gbagbo omvärderat sin hållning gentemot fredsavtalet efter att ha bevittnat sina väljares kraftiga reaktion. Oavsett om så var fallet eller ej, hamnade situationen i ett annat läge efter att FN:s säkerhetsråd enhälligt antagit resolution 1464 den fjärde februari. I resolutionen slår Säkerhetsrådet fast att situationen i Elfenbenskusten utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Vidare förpliktas alla politiska krafter i Elfenbenskusten att verka för att avtalet genomförs. Eftersom Säkerhetsrådet slagit fast att ett hot mot internationell fred och säkerhet förelåg gavs ECOWAS och Frankrike mandat att vidta våld om så krävde för att skydda civila.<sup>315</sup>

Ordförandeskapet utfärdade den 19 februari en förklaring om att EU utövade:

påtryckning på alla parter, särskilt myndigheterna i Elfenbenskusten, att ofördröjligen genomföra Linas-Marcoussis-avtalet som FN:s säkerhetsråd ställt sig bakom genom resolution 1464 av den 4 februari.

[...]

Europeiska unionen påminner om åtagandet från hela det internationella samfundet om oavkortat genomföra de åtaganden som antogs i Linas-Marcoussis och som bekräftades i Paris.<sup>316</sup>

<sup>315</sup> "Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, and in accordance with the proposal contained in paragraph 14 of the conclusions of the conference of Heads of State on Côte d'Ivoire, authorizes Member States participating in the ECOWAS forces in accordance with Chapter VIII together with the French forces supporting them to take the necessary steps to guarantee the security and freedom of movement of their personnel and to ensure, without prejudice to the responsibilities of the Government of National Reconciliation, the protection of civilians immediately threatened with physical violence within their zones of operation, using the means available to them, for a period of six months after which the Council will assess the situation on the basis of the reports referred to in paragraph 10 below and decide whether to renew this authorization;". Resolution 1464 (2003), antagen av Säkerhetsrådet vid dess 4700:e möte, den 4 februari 2003, p. 9. Effekten av detta mandat kan diskuteras. Beroende på vilken form av samtycke som Elfenbenskusten lämnat angående de fredsbevarande trupperna från ECOWAS såväl som från Frankrike har ju de sändande länderna eventuellt agerat i strid med FN-stadgans våldsförbud. Eftersom regeringen i Elfenbenskusten inte verkar ha haft några betänkligheter över de utländska trupperna får man anta att de givit sitt samtycke till dess närvaro. Under de förutsättningarna känns FN:s säkerhetsråds bemyndigande av deras insats som en sent uppbringad livrem där hängslan redan fanns på plats.

<sup>316</sup> Förklaring från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Elfenbenskusten, Bryssel 19 januari 2003, Doc. 6530/03.

EU utövar alltså påtryckningar. I vilken form, vilken kategori eller vilken grad dessa utövas framgår tyvärr inte. Samråd enligt artikel 96 i Cotonou-avtalet hålls i vart fall inte.

Med Säkerhetsrådets förpliktande resolution i ryggen kunde Gbagbo, vare sig han sympatiserade eller ej, gå till förhandlingar med rebellerna om att upprätta en ny samlingsregering i enlighet med överenskommelsen från mötet i Paris. Seydou Diarra, muslim från norra Elfenbenskusten, utnämndes i början av februari till premiärminister i den nya nationella försoningsregeringen. Ytterligare en månad senare, den 8 mars under ett möte i Ghanas huvudstad Accra, lyckades parterna i konflikten gemensamt besluta att senast den 14 mars skulle de ha bildat en gemensam regering. De som deltog var de tio parterna till Linas-Marcoussis-avtalet och beslutet om att bilda regering var nödvändigt för att lösa klyftan som avtalet i Linas-Marcoussis skapat mellan de regeringstrogn och oppositionen. Det nationella Säkerhetsrådet skulle bestå av 15 medlemmar, och dess första viktiga uppgift var att se över hur de viktiga ministerposterna inrikesminister och försvarsminister tillsattes. Just denna tillsättning hade varit ett av de tyngre skälen till att flera av de tio parterna till Linas-Marcoussis-avtalet hade utfärdat förbehåll till sitt samtycke till avtalet, flera av vilka dessutom i efterhand. Det nationella Säkerhetsrådets 15 medlemmar uppdrog dessutom premiärminister Diarra att lägga fram två kandidater till ministerposterna.

Den tredje april höll den nya regeringen sitt första sammanträde. Trots att utbrott av stridigheter fortfarande förekom, främst i de västra delarna av landet hade president Gbagbo goda förhoppningar att regeringen skulle lyckas stabilisera landet.<sup>317</sup> Nästan exakt en månad senare signerades ett avtal om vapenvila i landet mellan regeringstrupperna<sup>318</sup> och rebellerna. Vapenvilan skulle gälla över hela Elfenbenskustens territorium. Märkligt nog utfärdades ingen GUSP-deklaration, och från ordförandeskapet kommenteras vapenvilan heller inte. Däremot välkomnades den av FN:s säkerhetsråd den 13 maj:

*Welcomes* the complete ceasefire reached on 3 May between FANCI and the forces nouvelles for the entire territory of Côte d'Ivoire, in particular the West, and *welcomes* the intention of ECOWAS forces and the French forces to lend their full support in the implementation of this ceasefire<sup>319</sup>

<sup>317</sup> Rebellerna vid regeringsmöte, Göteborgs-Posten, 4/4/2003.

<sup>318</sup> Regeringstrupperna benämns FANCI (Forces armées nationales de Côte d'Ivoire. Tre av de ledande rebellorganisationerna (MPIGO, MJP och MPCI) samlades under namnet Forces Nouvelles.

<sup>319</sup> Resolution 1479 antagen 13 maj 2003, S/Res/1479/2003, p. 12.



Resolution 1479 (2003) etablerade MINUCI, en FN-mission i Elfenbenskusten med mandat att förenkla implementeringen av villkoren i Linas-Marcoussis-avtalet. MINUCI innefattade även en militär komponent, uttryckligen till stöd för ECOWAS:s och Frankrikes trupper.

#### *5.6.2.8 Inbördeskriget över – men råder fred?*

Den 4 juli hölls en ceremoni i Abidjan där inbördeskriget förklarades avslutat. President Gbagbo ledde den och där närvarade ledare för olika rebellgrupper samt regeringstroga styrkor.<sup>320</sup> Fredsceremonins överensstämmelse med förhållandena på marken måste dock ifrågasättas. Rapporter om fortsatta skärmytslingar var inte ovanliga. Den 4 augusti beslutade FN:s säkerhetsråd att förlänga mandatet för ECOWAS och Frankrikes militära insats i Elfenbenskusten.<sup>321</sup>

I slutet av augusti grep polisen i Elfenbenskusten armébefäl och poliser misstänkta för att planerat att mörda president Gbagbo.<sup>322</sup> Det är svårt att säga om det är denna händelse ordförandeskapet åsyftar när det den 22 september uttalar att:

EU fördömer kraftigt alla försök att direkt eller indirekt tillgripa våld i den politiska processen i Elfenbenskusten samt alla hot mot den allmänna ordningen och stabiliteten i landet. EU bekräftar sitt fulla förtroende och stöd till den nationella försoningsprocessen som grundar sig på genomförandet av Linas-Marcoussis-avtalet.<sup>323</sup>

Uttalandet från det italienska ordförandeskapet lyder vidare:

EU noterar med tillfredsställelse att regeringen för nationell försoning nu är fulltalig och uppmanar den att utan dröjsmål fortsätta arbetet för en återförening i Elfenbenskusten.

Denna notering skulle visa sig vara gjord i sista sekunden. Dagen därpå lämnar rebellgrupperna, Forces Nouvelles, samarbetet i regeringen.<sup>324</sup>

<sup>320</sup> Fredsdeklaration i Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten 5/7/2003.

<sup>321</sup> Resolution 1498 antagen 4 augusti 2003, S/Res/1498 (2003).

<sup>322</sup> Armébefäl gripna för mordkomplott, Göteborgs-Posten, 30/8/2003.

<sup>323</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den senaste utvecklingen i Elfenbenskusten, Doc. 12745/03.

<sup>324</sup> MINUCI:s hemsida, <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minuci/chron.html> (2008-10-15).

#### 5.6.2.9 FN stärker sitt inflytande

Säkerhetsrådet behandlar under hösten situationen i Elfenbenskusten allt oftare. Den tredje oktober uttrycker Säkerhetsrådets dåvarande ordförande John Negroponte att:

Members of the Security Council expressed concern that implementation of the Linas-Marcoussis Agreement had been slowed and that sporadic violence had erupted. They took particular note of the recent events in Bouaké and stressed the importance of re-establishing the authority of the State throughout the territory of Côte d'Ivoire.<sup>325</sup>

Den 13 november beslutar Säkerhetsrådet att förlänga MINUCI:s mandat eftersom situationen i Elfenbenskusten fortfarande anses utgöra ett hot mot nationell fred och säkerhet. Dessutom ger Säkerhetsrådet Generalsekreteraren i uppdrag att rapportera om MINUCI:s insatser så långt samt att komma med förslag om hur det fortsatta arbetet bör fortlöpa.<sup>326</sup> I slutet av november hindrar franska trupper i samarbete med trupper från ECOWAS beväpnade trupper från att korsa vapenstilleståndslinjen de bevakar. En grupp som FN:s generalsekreterare senare kom att kalla ”young patriots” försökte tillsammans med ett hundratal FANCI soldater attackera soldater i Forces nouvelles.<sup>327</sup> Säkerhetsrådet kommenterar händelsen i ett uttalande den fjärde december:

The Security Council declares that it is gravely concerned at the attempts by armed elements to cross the ceasefire line, which were observed by the forces of the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the French forces on 29 and 30 November, and at the serious consequences which might ensue.

The Security Council reiterates its full support for the ECOWAS and French forces and commends them for the action they took to foil such attempts, in accordance with Security Council resolutions 1464 (2003) and 1498 (2003).<sup>328</sup>

EU:s ordförandeskap avstår återigen från att kommentera händelser som Säkerhetsrådet tar upp. Däremot uttalar Ordförandeskapet den nionde

<sup>325</sup> Press statement by Security Council President on Côte d'Ivoire, Press Release SC/7886, AFR/719.

<sup>326</sup> Resolution 1514 antagen den 13 november 2003, S/Res/1514 (2003).

<sup>327</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Côte d'Ivoire submitted pursuant to Security Council resolution 1514 (2003) of 13 November 2003, S/2004/3, s. 3, p. 12.

<sup>328</sup> Presidential statement S/PRST/2003/25 i Press release SC/7942.

december sin tillfredsställelse över att FANCI och Forces Nouvelles sammanträdde den fjärde december, alltså samma dag som Säkerhetsrådet fördömde försöken att korsa vapenstilleståndslinjen:

EU noterar med tillfredsställelse det möte som under ordförandeskap av regeringschefen, arméns högsta befälhavare, hölls torsdagen den 4 december i Yamoussoukro mellan de nationella väpnade styrkorna och de ”nya styrkorna”, i syfte att återuppta den absolut nödvändiga och brådskande processen för att samlas ihop och avvärja de militära styrkorna.

Unionen välkomnar president Gbagbos uttalanden där han tydligt uttrycker sin fasta beslutsamhet att tillämpa Marcoussisavtalet fullt ut.<sup>329</sup>

Mötet mellan parterna den fjärde december verkar ha varit en nytändning för fredsprocessen. Den sjätte januari 2004 deltog representanter för Forces nouvelles då Elfenbenskustens ministerråd sammanträdde för första gången sedan september 2003. Generalsekreteraren hade i sin rapport från samma dag poängterat att samarbetet mellan FANCI och Forces nouvelles var nyckeln till en fortsatt positiv utveckling i landet.<sup>330</sup> Generalsekreteraren välkomnade mycket riktigt initiativet i ett pressmeddelande dagen därpå.<sup>331</sup> I sin rapport rekommenderade Generalsekreteraren att FN den 4 februari, då mandatet för MINUCI, ECOWAS och de franska trupperna löpte ut, skulle skicka en styrka om drygt 6 200 man till Elfenbenskusten.<sup>332</sup> Säkerhetsrådet utfärdade en resolution där mandatet för MINUCI, ECOWAS och de franska trupperna utsträcktes till den 27 februari.<sup>333</sup> Den 27 februari beslutade Säkerhetsrådet att avveckla MINUCI. Istället skulle UNOCI upprättas i enlighet med Generalsekreterarens råd. Intressant är att ECOWAS:s väpnade insats inte fick förnyat mandat från Säkerhetsrådet, medan däremot Frankrikes insats ombads bestå i ytterligare 12 månader med start samtidigt som UNOCI, det vill säga den fjärde april.<sup>334</sup>

<sup>329</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den senaste utvecklingen i Elfenbenskusten, Doc. 15946/03.

<sup>330</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Côte d'Ivoire submitted pursuant to Security Council resolution 1514 (2003) of 13 November 2003, S/2004/3, s. 21, p. 86.

<sup>331</sup> UN Press release SG/SM/9106, AFR/806.

<sup>332</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Côte d'Ivoire submitted pursuant to Security Council resolution 1514 (2003) of 13 November 2003, S/2004/3, s. 21, p. 87.

<sup>333</sup> Resolution 1527 antagen den 4 februari 2004, S/Res/1527 (2004).

<sup>334</sup> Resolution 1528 antagen den 27 februari 2004, S/Res/1528 (2004).

#### 5.6.2.10 *Demonstrationer urartar – över 100 människor omkommer*

Ungefär en månad senare inträffade en händelse som skulle sätta rejäla käppar i hjulet för det fortsatta fredsarbetet. En demonstration organiserad av oppositionen resulterade i över 100 döda och flera hundra skadade. Upprinnelsen till demonstrationen startade med att PDCI beslutade att inte längre delta i regeringssammanträdena i protest mot vad de upplevde som ett dysfunktionellt system och en total avsaknad av rättsstatsprinciper i landets styrning. PDCI fick med sig sex av de andra regeringsgrupperingarna och man talade om att en ny politisk gruppering formades. Denna nya gruppering fick namnet G7.<sup>335</sup> G7 gruppen meddelade den 17 mars sina planer att organisera en marsch för att väcka liv i implementeringen av Linas-Marcoussis-avtalet. Dagen efter meddelades ett presidentiellt dekret där demonstrationsrätten suspenderades fram till den 30 april. Detta gjorde att demonstrationen innebar en kraftig politisk utmaning av presidenten. Säkerhetsrådet sammanfattar händelserna den 25 mars så här:

What happened on 25 and 26 March was the indiscriminate killing of innocent civilians and the committing of massive human rights violations. The march became a pretext for what turned out to be a carefully planned and executed operation by the security forces, i.e. the police, the gendarmerie, the army, as well as special units and the so-called parallel forces, under the direction and responsibility of the highest authorities of the State. This conclusion is the result of accounts from eyewitnesses and survivors, as well as corroborating evidence collected in Abidjan from 15 to 28 April 2004.<sup>336</sup>

EU stod nu, drygt två år efter den senaste suspensionen av samarbetet med Elfenbenskusten, åter inför situationen att allvarliga brott mot mänskliga rättigheter förekommit i landet. Den åttonde april kommenterade ordförandeskapet händelserna i en deklARATION:

Europeiska unionen hänvisar till ordförandeskapets uttalande av den 25–26 mars och

<sup>335</sup> Report of the Commission of Inquiry on the events connected with the march planned for 25 March 2004 in Abidjan by the Commission on human rights, annexed to Letter dated 12 May 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2004/384, s. 6, p. 15.

<sup>336</sup> Report of the Commission of Inquiry on the events connected with the march planned for 25 March 2004 in Abidjan by the Commission on human rights, annexed to Letter dated 12 May 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2004/384, s. 17, p. 72.

1. beklagar djupt de händelser som inträffade den 25 mars och de därpå följande dagarna och som innebär ett ifrågasättande av processen för försoning i Elfenbenskusten,
2. framför sitt djupa beklagande till de anhöriga till offren för händelserna den 25 mars och de därpå följande dagarna,
3. hyser oro inför uppgifterna om razzior och andra allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna under de följande dagarna,
4. välkomnar att FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har meddelat att en internationell undersökningskommitté skall tillsättas för att bringa klarhet i de ovannämnda händelserna, [...] <sup>337</sup>

Ordförandeskapet nämner inte villkorsklausulen i sin deklaration. FN:s generalsekreterare bedömer det dessutom som att situationen förvärrades efter den 25 mars. <sup>338</sup> I sin rapport från den andra juni förmedlar generalsekreteraren en bild av ett land belastat med svåra problem att ta itu med:

The dramatic events of the last few weeks have brought Côte d'Ivoire to a crossroads. The future of the peace process will clearly depend on whether the political leaders of the country will be able to rise above their personal ambitions and interests and give priority to the national interest. It will also depend on whether the political parties will be able to break the current vicious circle of recriminations, resume dialogue and resolve all outstanding issues on the basis of mutual respect and accommodation. The full and unconditional implementation of the Linas-Marcoussis Agreement remains the only way out of the severe crisis affecting the country. <sup>339</sup>

#### 5.6.2.11 *Accra III-avtalet ingjuter nytt hopp*

EU, ECOWAS och FN delade all uppfattningen att implementeringen av Linas-Marcoussis-avtalet var det centrala elementet i fredsuppbyggnadsprocessen. Just lojaliteten gentemot det avtalet framhävdes som den viktigaste

<sup>337</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Elfenbenskusten, Doc. 8218/1/04 REV 1. Det uttalande som åsyftas i meddelandet är ifrån Europeiska Rådets slutsatser i Bryssel 25–26 mars 2004: ”Europeiska Rådet beklagar djupt det ökade våldet i Elfenbenskusten. Det vädjar till ansvarskänslan hos båda sidor och uppmanar samtliga ledare att återgå till dialog och försoning. För att freden skall återställas i landet är det av avgörande betydelse att Marcoussisavtalen genomförs fullt ut”, Doc. 9048/04.

<sup>338</sup> ”In the wake of the events of 25 and 26 March in Abidjan, the already precarious human rights situation throughout Côte d'Ivoire has further deteriorated.” First report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire, S/2004/443, s. 9.

<sup>339</sup> First report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire, S/2004/443, s. 17.

faktorn i dialogen mellan parterna. Under ett möte sammankallat av generalsekreteraren i samband med att AU höll toppmöte i Addis Abeba beslutades att ett toppmöte skulle hållas mellan afrikanska ledare och de politiska ledarna i Elfenbenskusten. Toppmötet förlades till Ghanas huvudstad Accra 29-30 juli. Med utgångspunkt i Linas-Marcoussis-avtalet syftade mötet till att skapa bättre förutsättningar för fredsprocessen.

EU välkomnade Accra III avtalet i ett uttalande från ordförandeskapet den femte augusti:

Europeiska unionen hälsar med tillfredsställelse den politiska överenskommelse som parterna i krisen i Elfenbenskusten uppnådde den 30 juli 2004 i Accra.

EU välkomnar initiativet från FN:s generalsekreterare och ordföranden för Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas) samt stödet från de många afrikanska statschefer som var närvarande i Accra.

Europeiska unionen uppmuntrar samtliga berörda parter att beslutsamt, konkret och fullständigt tillämpa bestämmelserna i denna överenskommelse inom den generella ramen i Linas-Marcoussis-avtalet.<sup>340</sup>

Ledarna för 13 afrikanska länder, ordföranden för ECOWAS och ordföranden för Afrikanska unionens Kommission samt de flesta av ledarna för de tio politiska grupperna som signerade Linas-Marcoussis-avtalet deltog vid toppmötet i Accra. FN:s generalsekreterare uttryckte:

The Accra III Agreement, signed by all the Ivorian parties, which contains a framework and timeline for the implementation of the main provisions of the Linas-Marcoussis Agreement, provides a clear road map for progress in the peace process in Côte d'Ivoire. I welcome the renewed spirit of statesmanship, cooperation, and compromise among the Ivorian parties which allowed the necessary political consensus to be forged at the Accra meeting. The meeting was also a further indication of the strong commitment of the international community and, in particular, African Heads of State, to ensuring the restoration of peace and stability in Côte d'Ivoire, and to assisting the Ivorian parties in their efforts towards that end.<sup>341</sup>

<sup>340</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Accra-avtalet den 30 juli 2004. Doc. 11868/04.

<sup>341</sup> Second report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire, S/2004/697, s. 13.

FN:s säkerhetsråd välkomnade också Accra III avtalet. Den ryske presidenten välkomnade på Säkerhetsrådets vägnar att parterna i Elfenbenskusten så tydligt demonstrerat att de ville lösa konflikten.<sup>342</sup>

Det var tydligt att Accra III avtalet mottogs med ett ganska stort mått av hopp bland dem som försökt hjälpa fredsprocessen i Elfenbenskusten tillbaka på spåret. Med detta i åtanke kan det tyckas märkligt att Kommissionen endast fem dagar efter att ordförandeskapet välkomnat den senaste utvecklingen sände ett meddelande till Rådet där man föreslog att samråd enligt artikel 96 i Cotonouavtalet skulle inledas.<sup>343</sup>

Kommissionen motiverade förslaget om begäran om samråd utifrån tre huvudsakliga argumentationslinjer. Dels angavs att:

EU sedan 19 september 2002 vid upprepade tillfällen uttryckt sin oro över de kränkningar av mänskliga rättigheter som begåtts av båda parterna i konflikten, särskilt innan Marcoussisavtalet undertecknades den 24 januari 2003.<sup>344</sup>

Kommissionen tog upp flera fall av grova kränkningar av mänskliga rättigheter. Detta utgjorde den första argumentationslinjen till stöd för att kalla Elfenbenskusten till samråd. Den andra argumentationslinjen slog fast att de demokratiska principerna kraftigt åsidosatts, särskilt då det gäller de uppgifter regeringen tagit på sig genom att underteckna Linas-Marcoussis-avtalet. Kommissionens kritik handlar främst om att de lagändringar som enligt Linas-Marcoussis-avtalet skulle göras för att allmänna val skulle hållas under 2005 inte utförts. Det gällde dels ändring av lagen om presidentkandidaters nationalitet, dels lagar om folkräkning och röstlängders upprättande.

Den tredje argumentationslinjen handlade om rättstaten, och att Elfenbenskusten inte lyckas hantera åtaganden om att reformera kakaosektorn i landet, vilket man åtagit sig gentemot utländska biståndsgivare. Kommissionen härledde misslyckandet till avsaknad av en effektiv rättsapparat. Kommissionen sammanfattade slutligen syftet med att kalla till samråd såhär:

Syftet med samrådet är följande:

- Påminna om Europeiska unionens oro när det gäller kränkningarna av de mänskliga rättigheterna, ta reda på hur Elfenbenskusten avser få ett slut på det klimat av laglöshet som främjar fortsatta kränkningar och lägga en håll-

<sup>342</sup> Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2004/29.

<sup>343</sup> KOM(2004) 547 slutlig.

<sup>344</sup> KOM(2004) 547 slutlig, s. 2.

bar grund för sanering av situationen, särskilt vad gäller lagstiftningen och rättsväsendet.

- Betona vilken oerhörd vikt Europeiska unionen fäster vid att det anordnas val 2005 under tillfredsställande förhållanden som inte spårar ur som år 2000 – till följd av vilket det inleddes samråd enligt artikel 96 i februari 2001 – och ta reda på hur Elfenbenskusten avser lyckas med detta inom den fastställda tidsfristen.
- Påminna om att EU och de andra internationella bidragsgivarna anser det oundgängligt att staten vidtar nödvändiga åtgärder för att utöva sin auktoritet så att den andra etappen av den revision av kakaosektorn som på Elfenbenskustens eget initiativ inleddes 2003 genomförs väl.
- Avgöra om det är nödvändigt att vidta lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet.<sup>345</sup>

Kommissionens förslag sändes till Rådet den 10 augusti 2004. Rådet har dock undvikit att besluta i frågan, och samråd hölls inte innan 31 december 2005. Sannolikt kan avsaknaden av beslut i den frågan förklaras av att konflikten blossade upp igen i början av november.

Den sjätte november omkom nio franska soldater och en amerikansk biståndsarbetare i norra Elfenbenskusten. Enligt Elfenbenskustens parlaments talman Coulibaly var attacken ett misstag. President Chirac beordrade genast att Elfenbenskustens flygvapen skulle förstöras och alla flygplan utom ett sprängdes av franska trupper. Coulibaly anklagar Chirac för att ha beordrat en ”blodshämnd” och menar att minst 30 ivorianer dog under fransmännens attacker.<sup>346</sup>

I ett gemensamt uttalande den 11 november fördömer ECOWAS och EU våldsutbrottet. Gemensamt uppmanar de myndigheterna i Elfenbenskusten att förhindra våldet mot oskyldiga och garantera utlännings säkerhet i landet.<sup>347</sup>

Den 15 november utfärdar FN:s säkerhetsråd resolution 1572.<sup>348</sup> Resolutionen upprättar en kommitté för att övervaka det vapenembargo Säkerhets-

<sup>345</sup> KOM(2004) 547 slutlig, s. 6.

<sup>346</sup> Ordkrig mellan Elfenbenskusten och Frankrike – Mbeki ska medla, Göteborgs-Posten, 8/11/2004.

<sup>347</sup> Joint Statement of ECOWAS and the EU on the situation in Côte d'Ivoire, Doc. 13297/1/04 REV 1.

<sup>348</sup> Resolution 1572 (2004) antagen den 15 november 2004, S/Res/1572 (2004).



rådet beslutar om. Kommittén ges även mandat att peka ut individer vilkas tillgångar skall frysas, samt vilka individer som inte får ges visum till FN:s medlemsstater. De åtgärder kommittén beslutar om skall gälla från den 15 december 2004 och ett år framåt i tiden. Under rådsmötet den 22–23 november 2004 välkomnar Rådet resolutionen från FN:s säkerhetsråd:

1. Rådet välkomnar resolution 1572 som enhälligt antogs av Förenta nationernas säkerhetsråd och som stöder Linas-Marcoussis- och Accra III-avtalen.
2. Rådet stöder till fullo de afrikanska staternas engagemang inom Afrikanska unionen (AU) och de västafrikanska staternas ekonomiska gemenskap (Ecowas) för en politisk lösning av krisen i Elfenbenskusten.
3. Europeiska unionen kommer att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att medverka till att vapenembargot mot Elfenbenskusten till fullo och med framgång genomförs och övervakas. Unionen uppmanar enträget alla berörda ivorianska parter och personer att snarast uppfylla alla de åtaganden som de gjort i Linas-Marcoussisavtalet och bekräftat i Accra. Om de underlåter att göra detta, kommer Europeiska unionen att från och med den 15 december tillämpa de sanktioner som nämns i resolutionen och som är riktade mot vissa personer. I detta avseende noterar EU redan med särskild oro de uttalanden som efter antagandet av resolution 1572 gjorts av vissa av parterna i Elfenbenskusten och som utgör ett hot mot eller åtminstone en blockering, i den mening som avses i resolution 1572, av fred och nationell försoning. För att ytterligare bidra till fred i Elfenbenskusten och hindra destabilisering i subregionen kommer Europeiska unionen att fortsätta att stödja de initiativ som tagits av Ecowas och AU.
4. Europeiska unionen bekräftar åter med eftertryck sitt engagemang för att stödja genomförandet av de avtal som nåddes i Linas-Marcoussis och Accra III med alla erforderliga medel.
5. Rådet uppmanar regeringen i Elfenbenskusten och de politiska parterna att anstränga sig till det yttersta för att återinföra politiskt lugn och säkerhet och att återuppta den politiska dialogen.<sup>349</sup>

Under rådsmötet den 13 december antog så Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser en gemensam ståndpunkt för att genomföra FN:s säker-

<sup>349</sup> Europeiska unionens råd för allmänna frågor och yttre förbindelser, Bryssel 22–23 november 2004, Doc. 14724/04, s. 18.

hetsråds resolution 1572 (2004).<sup>350</sup> I slutet av januari 2005 kompletterades denna med ett beslut om vapenembargo mot Elfenbenskusten.<sup>351</sup>

#### 5.6.2.12 *Sydafrikas president Mbeki medlar i konflikten*

Den 3 april 2005 inleddes samtal mellan president Gbagbo, oppositionsledaren Ouattara, förre presidenten Bédié och rebelledaren Soro i Sydafrikas huvudstad Pretoria.<sup>352</sup> Förhandlingarna ledde snart fram till ett nytt avtal om fredsprocessen i landet. Javier Solana välkomnade Pretoria-avtalet:

Mr Solana reiterates his appreciation and full support for the mediation efforts carried out by President Thabo Mbeki on behalf of the African Union. He welcomed the solemn joint declaration of the end of war and urged the Ivorian Parties to implement without delay all provisions included in the Pretoria Agreement.<sup>353</sup>

Rådet fortsatte dock att verka för att begränsa möjligheterna för de stridförande genom restriktiva åtgärder såsom frysning av tillgångar och ekonomiska resurser för folk som utgjorde ett hot mot fredsprocessen.<sup>354</sup>

Den 14 maj undertecknade så de stridande parterna ett nytt avtal om avväpning och demobilisering, vilket Ordförandeskapet välkomnade i ett uttalande den 19 maj.<sup>355</sup> Avtalet, som kom att kallas Yamoussoukro-avtalet efter orten det undertecknades på, innebar ytterligare ett steg mot stabilitet

<sup>350</sup> "Rådet antog en gemensam ståndpunkt om restriktiva åtgärder mot Elfenbenskusten med syftet att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution nr 1572(2004) (15437/04).

I den gemensamma ståndpunkten föreskrivs förbudsåtgärder när det gäller

- vapenförsäljning eller vapenleverans av medborgare i medlemsstater eller från EU:s territorier,
- tillhandahållande av tekniskt stöd i samband med militär verksamhet,
- tillhandahållande av finansiellt stöd eller material som kan användas för inre förtryck,
- inresa till EU för personer som utgör ett hot mot freden och den nationella försoningsprocessen i Elfenbenskusten, eller som anses ansvariga för kränkningar av de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt, samt frysning av tillgångar och ekonomiska resurser", Europeiska unionens råd för allmänna frågor och yttre förbindelser, Bryssel 13 december 2004, Doc. 15460/04, s. 11.

<sup>351</sup> Europeiska Unionens råd för allmänna frågor och yttre förbindelser, Bryssel 31 januari 2005, Doc. 5534/05, s. 11.

<sup>352</sup> Start för fredssamtal om Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten 4/4/2005.

<sup>353</sup> Solana, EU High Representative for the CFSP, welcomes the Pretoria Agreement on the peace process in the Ivory Coast, Brussels, 7 april 2005, S147/05.

<sup>354</sup> Europeiska unionens råd för allmänna frågor och yttre förbindelser, Luxemburg 12 april 2005, Doc. 7754/05, s. 15.

<sup>355</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Elfenbenskusten, Dok. 9074/05.

inför höstens planerade val. Återigen såg pendeln ut att svänga mot godare tider för Elfenbenskusten.

Denna gång tog det drygt två veckor för pendeln att nå sitt yttersta läge. Den 1 juni omkom minst 50 människor och långt fler skadades vid ett brutalt överfall av flera byar i närheten av staden Duékoué.<sup>356</sup> Ordförandeskapet uttalade den 8 juni att:

Europeiska unionen har med bestörtning tagit del av nyheten om de tragiska händelserna i Duékoué. Unionen önskar framföra sina kondoleanser till offrens familjer och fördömer med kraft dessa våldshandlingar.<sup>357</sup>

Uttalandet pekar inte ut någon som skyldig. Det är anmärkningsvärt tyst i den frågan. Det känsliga läget i avvärjningsarbetet är sannolikt skälet till denna försiktighet, men det är svårt att se varför det denna gång var så svårt att avgöra vilken grupp som bar ansvaret för massakern.

Relationen med Elfenbenskusten avseende fiske påverkades dock inte av händelserna under första halvåret 2005. Den 20 juni beslutade Rådet om en förlängning av gällande fiskeavtal med Elfenbenskusten.<sup>358</sup>

Under hösten utfärdade EU endast ett uttalande om Elfenbenskusten. Det kom från Ordförandeskapet den 15 december och det handlade om att EU med tillfredsställelse noterat utnämningen av Charles Konan Banny till premiärminister. En förklaring till den sparsamma hållning EU antog kan finnas i det faktum att FN under 2005 aktivt granskade situationen i Elfenbenskusten, med support av fransk militär trupp till stöd för FN:s UNOCI.<sup>359</sup>

<sup>356</sup> ”Under natten mot onsdagen attackerades tre byar utanför staden Duékoué av beväpnade grupper. Minst 50 människor dödades.”, Schori orolig för Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten, 3/6/2005; 41 dödade i oroligheter i Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten 2/6/2005,

<sup>357</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om händelserna i Duékoué, Elfenbenskusten, Dok. 9849/1/05 REV 1.

<sup>358</sup> Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske, Luxemburg 20–21 juni 2005, Dok. 9991/05, s. 24.

<sup>359</sup> FN:s säkerhetsråd utfärdade inte färre än åtta resolutioner om situationen i Elfenbenskusten under 2005. Dessutom publicerade FN:s Generalsekreterare fyra rapporter på uppdrag av Säkerhetsrådet. Resolution 1584 (2005) antagen den 1 februari 2005, S/RES/1584 (2005); Resolution 1594 (2005) antagen den 4 april 2005, S/RES/1594 (2005); Resolution 1600 (2005) antagen den 4 maj 2005, S/RES/1600 (2005); Resolution 1603 (2005) antagen den 3 juni 2005, S/RES/1603 (2005); Resolution 1609 (2005) antagen den 24 juni 2005, S/RES/1609 (2005); Resolution 1632 (2005) antagen den 18 oktober 2005, S/RES/1632 (2005); Resolution 1633 (2005) antagen den 21 oktober 2005, S/RES/1633 (2005); Resolution 1643 (2005) antagen den 15 december 2005, S/RES/1643 (2005); Fourth progress report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d’Ivoire, 18/3/2005, S/2005/186; Fifth progress report of the Secretary-General on the United Nations Operation

### 5.6.3 Sammanfattning Elfenbenskusten

På juldagen 1999 trädde General Robert Guéi fram och meddelade att militären tagit makten och att parlamentet lösts upp.

Ordförandeskapet utfärdade den 30 december ett fördömande av militärkuppen. Vid sidan av att fördöma militärkuppen hänvisade EU till ett beslut taget av Afrikanska enhetsorganisationen, och än mer intressant till suspensionsmöjligheten i Lomékonventionen. Uppenbarligen ville det finska ordförandeskapet markera hur allvarligt menat fördömandet var. Det är viktigt att notera att Ordförandeskapet tidigare avstått från att uttrycka suspensionsmöjligheten i ett så tidigt skede av konflikter. En vecka efter Ordförandeskapets fördömande presenterade Kommissionen ett förslag till Rådet att kalla Elfenbenskusten till samråd med stöd av artikel 366a i särskilt brådskande fall.

Den 14 januari 2000 beslutade Rådet om att samråd med Elfenbenskusten skulle hållas den 7 februari i Bryssel till följd av militärkuppen den 25 december. Endast en månad skilde Kommissionens förslag att inleda samråd från samrådets öppnande.

Den 16 juni 2000 antog Rådet Kommissionens förslag att avsluta samrådet med Elfenbenskusten. Rådet antog ”lämpliga åtgärder” med innebörden att det fortsatta samarbetet skulle övervakas så att en återgång till demokratiskt styre kunde ske.

Elfenbenskusten stod inför ett spännande halvår. Det skulle hållas folkomröstning om ny konstitution i juli, och enligt de åtaganden interimregeringen gjort under samrådet skulle presidentval och parlamentsval hållas innan oktober månads utgång. Presidentvalet hölls söndagen den 22 oktober 2000. Under måndagskvällen firades det på gatorna i Abidjan, även om Valkommissionen ännu inte utropat någon segrare. När resultatet offentliggjordes utbröt tumult eftersom den förväntade segraren, utmanaren Gbagbo, hade förlorat. USA fördömde regeringen i Elfenbenskusten och förklarade att presidentvalet var fullt av allvarliga kränkningar av demokratin. Ordförandeskapet fördömde Valkommissionens agerande i kraftiga ordalag.

Ordförandeskapet var mycket tydligt i sitt förkastande av det proklamerade resultatet vilket, enligt Ordförandeskapet, uppenbarligen var felaktigt. Guéi insåg snart situationens ohållbarhet, och lämnade landet varpå högsta domstolen utropade Gbagbo till segrare i valet.

Upptakten till parlamentsvalet söndagen den 10 december inleddes när

---

in Côte d'Ivoire, 17/6/2005, S/2005/398; Sixth progress report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire, 26/9/2005, S/2005/604.

Outtara än en gång förvägrades ställa upp i ett val i Elfenbenskusten. Detta fick till följd att hans parti, RDR, utlyste en demonstration i för att protestera mot beslutet, samt deklarerade att man bojkottade parlamentsvalet.

Ordförandeskapet utfärdade en deklARATION där Elfenbenskustens författning öppet kritiserades. Samtidigt som EU manade till lugn inför valet, påmindes Elfenbenskusten tydligt om suspensionsmöjligheten i AVS-EG-samarbetet.

EU underkände även för detta val tillvägagångssättet och utfärdade ett kraftigt fördömande. Men även om fördömandet var tydligt från Ordförandeskapets sida är det sista stycket mest intressant. Här meddelade Ordförandeskapet att samråd skulle inledas enligt artikel 96. Den normala ordningen för att samråd inleds är som bekant att Kommissionen meddelar Rådet ett förslag, vilket följs av att Rådet beslutar om att samråd inleds. I detta fall deklarerade Ordförandeskapet att samråd skulle inledas.

Den 15 februari hölls samråd i Bryssel mellan EU och Elfenbenskusten och den 25 juni beslutade Rådet att samrådet skulle avslutas. Rådet beslutade att samarbetet skulle återupptas och gradvis fördjupas beroende på hur situationen utvecklades i landet. Rådet fastslog att en ny revision av omständigheterna skulle ske i januari 2002.

Den 19 september 2002 iscensattes ett kupp försök. Ordförandeskapet fördömde våldet i en deklARATION den 25 september. Med stöd av ECOWAS förhandlades ett avtal om vapenvila fram, men det kom aldrig att hållas. Konflikten i landet trappas upp och den franska närvaron stärks. Vi ser en tendens att Frankrike tar över dialogen med Elfenbenskusten från EU, framförallt genom de åtgärder för att skapa fred som genomfördes, och ledde till att Linas-Marcoussis-avtalet upprättades i januari 2003. Avtalet kom att bli en viktig punkt i Elfenbenskustens konflikthantering. Flera deklARATIONER från såväl EU som FN kom att referera till det.

Den 13 maj 2003 etablerade FN:s säkerhetsråd operationen MINUCI i Elfenbenskusten, och EU lämnade plats på scenen för FN. EU:s åtgärder kom nu till stor del att handla om att implementera FN åtgärder som vapenembargon och frysning av individers tillgångar.

Den FN-ledda insatsen fick ett allvarligt problem på halsen då ett stort antal demonstranter mördades den 25 och 26 mars 2004. I ordförandeskapets uttalande om vad FN:s Generalsekreterare refererat till som ”indiscriminate killing of innocent civilians and the committing of massive human rights violations”<sup>360</sup> nämns inte villkorsklausulen.

<sup>360</sup> Report of the Commission of Inquiry on the events connected with the march planned

Nästa led i fredsarbetet innebar undertecknandet av ett nytt avtal, denna gång i Ghanas huvudstad Accra. Det var tydligt att Accra III avtalet mottogs med ett ganska stort mått av hopp bland dem som försökt hjälpa fredsprocessen i Elfenbenskusten tillbaka på spåret. Med detta i åtanke kan det tyckas märkligt att Kommissionen endast fem dagar efter att Ordförandeskapet välkomnat den senaste utvecklingen sände ett meddelande till Rådet där man föreslog att samråd enligt artikel 96 i Cotonouavtalet skulle inledas. Kommissionens förslag sändes till Rådet den 10 augusti 2004. Vid tidpunkten för denna studies slutdatum, 2005-12-31, hade Rådet fortfarande inte beslutat i frågan.

Sannolikt kan avsaknaden av beslut i den frågan förklaras av att konflikten blossade upp igen i början av november 2004. Under 2005 utfärdade FN:s säkerhetsråd inte mindre än åtta resolutioner om situationen i Elfenbenskusten. EU intog som tidigare en underordnad position.

#### 5.6.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Elfenbenskusten 1995–2006

Datum	Aktör	Referensnummer
30/12/1999	Uttalande från Ordförandeskapet (UO)	Dok. 14234/1/99 REV 1
7/1/2000	Kommissionen (Komm)	KOM(1999) 899 slutlig
8/2/2000	COREPER	Dok. 6038/00
2/5/2000	Komm	KOM(2000) 258 slutlig
16/6/2000	Rådet	Bull EU 6-2000 p. 1.6.88
10/7/2000	UO	Doc. 10173/00
28/7/2000	UO	Doc. 10584/00
22/9/2000	UO	Doc. 11560/00
10/10/2000	UO	Doc. 12007/00
25/10/2000	UO	Doc. 12473/00
28/10/2000	UO	Doc. 12777/00
30/10/2000	UO	Doc. 12781/00
9/11/2000	UO	Dok. 12477/1/00 REV 1
7/12/2000	UO	Doc. 14005/00
19/12/2000	UO	Doc. 14669/00
11/1/2001	UO	Doc. 5048/01

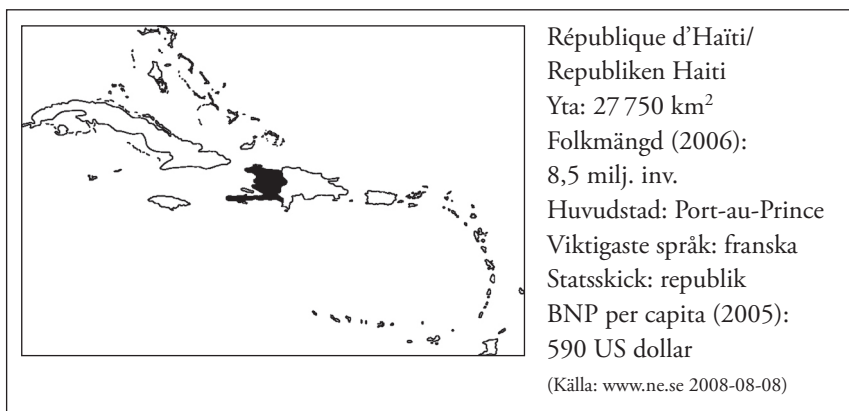
for 25 March 2004 in Abidjan by the Commission on human rights, annexed to Letter dated 12 May 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2004/384, s. 17, p. 72.

<b>Datum</b>	<b>Aktör</b>	<b>Referensnummer</b>
22/1/2001	Rådet	2327:e RAFYF Dok.5279/01
15/2/2001	Rådet	Doc. 5930/01
30/3/2001	UO	Dok. 7368/01
28/5/2001	Komm	KOM(2001) 290 slutlig
25/6/2001	Rådet	2001/510/EG
29/10/2001	Rådet	2379:e RAFYF Dok. 13291/01
18/2/2002	Rådet	2409:e RAFYF Dok. 6247/02
25/9/2002	UO	Dok. 12297/1/02 REV 1
30/9/2002	Rådet	2450:e RAFYF Dok. 12134/02
21/10/2002	Rådet	2458:e RAFYF Dok. 12943/02
15/11/2002	UO	14238/02
19/11/2002	Rådet	2464:e RAFYF Dok. 14184/02
9/12/2002	Rådet	Doc. 15405/02
18/12/2002	UO	Dok. 15753/1/02 REV 1
27/1/2003	Rådet	2482:e RAFYF Dok. 5396/03
19/2/2003	UO	Dok. 6530/03 (Förklaring, inte uttalande!)
19/5/2003	Rådet	2509:e RAFYF Dok. 9397/03
22/9/2003	UO	Dok. 12745/03
21/10/2003	Rådet	Doc. 13093/03
9/12/2003	UO	Dok. 15946/03
26/1/2004	Rådet	2558th GAERC Doc. 5518/04
8/4/2004	UO	Doc. 8218/1/04 REV 1
17/05/2004	Rådet	Doc. 9423/1/04/ REV 1
19/5/2004	Ordf.	Dok. 9048/04
5/8/2004	UO	Doc. 11868/04
10/8/2004	Komm	KOM(2004) 547 slutlig
11/11/2004	Rådet	Doc. 13297/1/04 REV 1
13/12/2004	Rådet	2630:e RAFYF Dok. 15460/04
24/1/2005	Rådet	2635:e JORD/FISK Dok. 5482/05

<b>Datum</b>	<b>Aktör</b>	<b>Referensnummer</b>
31/1/2005	Rådet	2636:e RAFYF Dok. 5534/05
7/4/2005	EU:s höge representant för GUSP	
12/4/2005	Rådet	2651:e EKOFIN Dok. 7754/05
19/5/2005	UO	Dok. 9074/05
8/6/2005	UO	Dok. 9849/1/05 REV 1
20/6/2005	Rådet	2669:e JORD/FISK Dok. 9991/05
13/12/2005	UO	Doc. 15714/05
15/12/2005	UO	Dok. 15714/1/05 REV 1
12/4/2005	Rådet	2651:e EKOFIN Dok. 7754/05
19/5/2005	UO	Dok. 9074/05
8/6/2005	UO	Dok. 9849/1/05 REV 1
20/6/2005	Rådet	2669:e JORD/FISK Dok. 9991/05
13/12/2005	UO	Doc. 15714/05
15/12/2005	UO	Dok. 15714/1/05 REV 1
12/4/2005	Rådet	2651:e EKOFIN Dok. 7754/05
19/5/2005	UO	Dok. 9074/05



## 5.7 Haiti



### 5.7.1 Bakgrund

1492 landsteg Columbus på den ö som idag delas av Haiti och Dominikanska republiken. Han döpte den till Hispaniola, men ursprungsbefolkningens namn på ön var Ayti eller Hayti, vilket betyder bergig. Ganska snart inledde spanjorerna sin erövring och ursprungsbefolkningen utrotades under 1500-talet antingen genom strider eller på grund av tvångsarbete i kombination med de sjukdomar spanjorerna förde med sig.

I takt med att ursprungsbefolkningen tynade bort importerades slavar från västra Afrika i den mån att dagens haitiska befolkning till 95 % har västafrikanskt ursprung. Spanjorerna intresserade sig främst för den östra delen av Hispaniola, och avträdde år 1697 den västra delen till Frankrike som döpte landet till Saint-Domingue. Under slutet av 1700 talet bröt ett frihetskrig ut till följd av att Frankrike vägrade slavarna i Saint-Domingue frihet. Kejsar Napoleon lyckades aldrig återta makten över kolonin, och 1804 utropades Haiti som självständig stat. Självständigheten innebar paradoxalt nog att Haiti stod under konstant påtryckning, såväl från europeiskt håll som amerikanskt. Öns strategiska läge gjorde att många länder ville försäkra sig om inflytande över den politiska situationen i landet. 1915 invaderade USA landet, med rassegregation som följd. USA gav den politiska makten till mulattbefolkningen, vilka var i klar minoritet i landet. Ockupationen upphörde 1934, men den elit USA givit makten behöll den till 1946.

1957 tog läkaren François Duvalier, eller Papa Doc som han kallades, makten i Haiti. På några få år lyckades Papa Doc skapa en stark militärdiktatur. Papa Docs styre ruinerade det vid hans tillträde relativt välmående

landet. Från att ha varit en stor producent av kaffe och socker blev Haiti snart ett av världens fattigaste länder. Som det enda landet i världen upplevde Haiti negativ ekonomisk tillväxt under 50- och 60-talen.<sup>361</sup> Papa Doc styrde landet genom stark militär och säkerhetspolis. Vid hans död 1971 efterträddes han av sin son, Jean-Claude Duvalier, som kom att kallas Baby Doc. Baby Doc fortsatte att styra i samma anda som fadern styrde. Även om ekonomin förbättrades något, tack vare återupptaget stöd från USA, under slutet av 70-talet ökade terrorn under inledningen av 80-talet. Oppositionen hade dock börjat vinna stöd, och lierade sig med katolska kyrkan. 1984 hölls den första regimkritiska demonstrationen på tjugo år. Strax därpå började även militära ledare, som tidigare stött Duvalier, att sälla sig till dem som arbetade för att Duvalier skulle lämna landet.

Under januari 1986 utbröt våldsamheter. Hundratals människor miste livet, och Duvalier utlyste undantagstillstånd. I februari flydde Duvalier med familj till Frankrike, efter att Frankrike och USA förhandlat om att få bort Duvalier från Haiti. Familjen Duvalier tog med sig en ansenlig mängd av Haitis valutareserv.<sup>362</sup>

I mars 1987 antogs en ny författning för Haiti. Åren fram till Jean-Bertrand Aristides makttillträde i februari 1991 kantades likväl av politisk instabilitet. Olika ledare avlöste varandra antingen via val eller militärkupper.<sup>363</sup> Aristides tillträde innebar att det för Haiti essentiella utlandsbiståndet återupptogs. Aristide hade ett väl förankrat stöd bland de fattiga, tack vare löften om sociala reformer och bekämpning av narkotikahandeln. Detta gjorde att överklassen och militären utmanades, och i september 1991 avsattes han av general Raoul Cedras. Aristide flydde utomlands och USA drog tillbaka sitt bistånd samtidigt som OAS införde ekonomiska situationer för att få Aristide återinstallerad. Septemberkuppen skördade mellan 300–500 människoliv, och USA:s utrikesdepartement uppskattar antalet döda de kommande 3 åren till 3 000.<sup>364</sup> Dessutom skapade kuppen en gigantisk flyktingvåg, i

<sup>361</sup> Landguiden, Utrikespolitiska Institutet, <http://www.landguiden.se/haiti> (2008-10-15).

<sup>362</sup> Landguiden, Utrikespolitiska Institutet, <http://www.landguiden.se/haiti> (2008-10-15); Nationalencyklopedien, <http://www.ne.se> (2008-10-15).

<sup>363</sup> I januari 1988 valdes Leslie Mangat till president. Han avsattes av General Namphy ungefär ett halvår senare. Namphys tid vid makten blev mycket kort. Han avsattes i sin tur av rebelledaren Prosper Avril i september 1988. I början av 1990 utsattes Avril för ett kuppför sök, och därefter lämnade han landet i mars 1990. Aristide tog makten efter att han vunnit valet i december 1990 men han tillträdde inte förrän i februari 1991 efter att anhängare till Duvalier försökt hindra honom.

<sup>364</sup> Background Notes: Haiti, March 1998, Bureau of Inter-American Affairs, U.S. Department of State.

första hand till USA som tog emot 41 342 haitier mellan 1991 och 1992, vilket är fler flyktingar från Haiti än under de tio föregående åren.<sup>365</sup>

Efter flera förhandlingsförsök i syfte att skapa en överenskommelse mellan Aristide och Cedras lyckades man i juni 1992 nå en något stabiliserande kompromiss varpå Marc Bazin utnämndes till regeringschef. Bazin avgick dock i juni 1993 då OAS föreslog sanktioner mot Haiti. FN:s säkerhetsråd beslutade kort därefter, 16 juni, att införa de sanktioner OAS föreslagit.<sup>366</sup> Säkerhetsrådet slog fast att ett hot mot internationell fred och säkerhet förelåg och därmed kunde FN-stadgans kapitel VII tillämpas. Sanktionerna innebar ett olje- och vapenembargo och dessutom en order att frysa haitiska tillgångar i medlemsstaterna. Med stöd av artikel 113 i EEG-fördraget beslutade Rådet den 24 juni att anta en förordning som implementerade Säkerhetsrådets resolution.<sup>367</sup>

Den 3 juli slöts ett avtal på Governor Island i New York mellan President Aristide och general Cedras. Avtalet handlade om att militärmakten skulle stiga åt sidan den 15 oktober, och att president Aristide skulle återta makten den 30 oktober. Avtalet välkomnades av Säkerhetsrådet genom Resolution 861 den 27 augusti 1993.<sup>368</sup> I resolutionen suspenderade Säkerhetsrådet sanktionerna de etablerat i resolution 841, och angav att det var redo att häva sanktionerna om situationen stabiliserades.

Dessvärre skulle situationen snarare förvärras. Den 21 september föreslog FN:s Generalsekreterare att en FN-insats omedelbart företogs i Haiti i syfte att stabilisera armén och polisen. Säkerhetsrådet ställde sig bakom Generalsekreterarens förslag den 23 september.<sup>369</sup>

I oktober slog Säkerhetsrådet fast att den haitiska militären och polisen brutit mot Governor Islands-avtalet.<sup>370</sup> Med stöd av kapitel VII FNS beslutade Säkerhetsrådet att häva suspensionen av sanktionerna, och därmed stod Haiti åter isolerat. Militären hindrade dessutom FN-insatsen (UNMIH).

I mars 1994 hade situationen snarare förvärrats än förbättrats. Säkerhetsrådet beslutade, trots att militärregimen i Haiti fortfarande hindrade insatsen,

<sup>365</sup> Background Notes: Haiti, March 1998, Bureau of Inter-American Affairs, U.S. Department of State.

<sup>366</sup> Resolution 841 (1993) 16/6/1993, S/RES/841 1993.

<sup>367</sup> Council Regulation (EEC) No 1608/93 of 24 June 1993 introducing an embargo concerning certain trade between the European Economic Community and Haiti, OJ L 155, 26/6/1993, p. 2.

<sup>368</sup> Resolution 861 (1993), 27/8/1993, S/RES/861 1993.

<sup>369</sup> Resolution 867 (1993), 23/9/1993, S/RES/867 (1993).

<sup>370</sup> Resolution 873 (1993), 13/10/1993, S/RES/873 (1993).

den 23 mars att förlänga UNMIH:s mandat till den 30 juni 1994.<sup>371</sup> Säkerhetsrådet följde noga utvecklingen i Haiti. Den 6 maj 1994 antog Säkerhetsrådet en omfattande resolution. Embargot mot Haiti stärktes ytterligare, fördömandet av Haitis ovilja att tillåta FN-insatsen UNMIH återupprepades, liksom fördömandet av de brott mot mänskliga rättigheter som förekom.<sup>372</sup> Strax efter resolutionen offentliggjorde militärregimen det avtal som kom att kallas "the de facto III agreement". Avtalet innehöll namnen på medlemmarna i den tredje militärregimen. Högsta domstolens ordförande Justice Emile Jonassaint utsågs till provisorisk president. Säkerhetsrådet fördömde avtalet i sin resolution 933 den 30 juni vilken också tog upp de två, sedan en tid tillbaka obligatoriska, punkterna som fördömde militärregimens ovilja att implementera Governors Islands avtalet samt militärregimens vägran att acceptera UNMIH.<sup>373</sup>

Den 31 juli tog så FN:s säkerhetsråd nästa steg. Genom resolution 940 auktoriserades en multinationell styrka, som under förenat styre skulle användas

all necessary means to facilitate the departure from Haiti of the military leadership, consistent with the Governors Island Agreement, the prompt return of the legitimately elected president and the restoration of the legitimate authorities of the Government of Haiti.<sup>374</sup>

USA tog initiativet att leda styrkan. 21000 man mobiliserades och förberedde en landstigning. Under september månad förhandlade USA:s före detta president Carter med militärregimen, på uppdrag av dåvarande president Clinton. Som ett resultat av förhandlingarna kunde den multinationella styrkan, som till övervägande majoritet bestod av amerikansk trupp, landstiga under fredliga former den 19 september. Militärregimen på Haiti hade då lämnat landet.<sup>375</sup>

<sup>371</sup> Resolution 905 (1994), 23/3/1994, S/RES/904 (1994).

<sup>372</sup> Se särskilt följande punkt i preambeln: "Stongly condemning the numerous instances of extra-judicial killings, arbitrary arrests, illegal detentions, abductions, rape and enforced disappearances, the continued denial of freedom of expression, and the impunity with which armed civilians have been able to operate and continue operating", Resolution 917 (1994), 6/5/1994, S/RES/917 (1994).

<sup>373</sup> Resolution 933 (1994), 30/6/1994, S/RES/933 (1994).

<sup>374</sup> Resolution 940 (1994), 31/7/1994, S/RES/940 (1994), p. 4.

<sup>375</sup> Cedras flyttade till Panama, och levde där på mark han fått som en del i uppgörelsen med president Carter. I november 2000 dömdes Cedras till livstids fängelse av en haitisk domstol för medverkan i en massaker i Gonaives 1994. Han har dock aldrig utlämnats till Haiti utan avtjänar sitt straff i Panama.

Aristide återvände till Haiti den 15 oktober. Som en följd av Säkerhetsrådets resolution 944 antagen den 29 september hävdes sanktionerna mot Haiti i samband med Aristides återträde till makten.<sup>376</sup>

### 5.7.2 EU:s åtgärder gentemot Haiti sedan 1995

1995 var ett år med höga förväntningar. Dels skulle det hållas lokala val, och i december skulle det hållas nytt presidentval. Den återinstallerade president Aristide hade avgivit löfte om att följa författningen och avgå då hans ämbetsperiod löpte ut den 7 februari 1996 och därmed var decembers presidentval särskilt intressant. FN (UNMIH) tog mellan januari och sista mars gradvis över efter den multinationella styrka som drivit militärregimen på flykten.<sup>377</sup>

Den 25 juni kom så elddopet för det nya Haiti. Val till parlamentet och lokal förvaltning hölls. Rapporterna från valet berättade att det generellt sett varit befriat från våld, men att det på sina håll varit omöjligt att rösta eftersom vallokalerna inte öppnats förrän på eftermiddagen, och i vissa fall inte alls.<sup>378</sup>

EU:s ordförandeskap välkomnade valet som framgångsrikt.<sup>379</sup> Ordförandeskapet uttryckte dock förtvivlan över att två människor mördats under valet. Ordförandeskapet påtalade hur viktigt valet ändock var för Haitis demokratiseringsprocess, samt uttryckte hopp om att den andra omgången, liksom presidentvalet i december, skulle att förlöpa än bättre.

Under november månad ökade oron i Haiti något främst på grund av ytterligare mord med politisk koppling, samt president Aristides antydan att han inte tänkte ge upp presidentämbetet som han tidigare utfäst.<sup>380</sup>

Valet hölls likväl den 17 december. Valövervakarna rapporterade att valet gått mycket lugnt till. Det enda negativa i sammanhanget var att endast 35 % av de röstberättigade utnyttjat sin rösträtt.<sup>381</sup> Ganska snart stod det klart att

<sup>376</sup> Resolution 944 (1994), 29/9/1994, S/RES/944 (1994), p. 4.

<sup>377</sup> Resolution 975 (1995), 30/1/1995, S/RES/975 (1995).

<sup>378</sup> Val test för Haitis demokrati, Göteborgs-Posten, 26/6/1995; Demokratiska val i Haiti, Svenska Dagbladet, 26/6/1995; Kaos och förvirring när Haiti gick till val, svenska Dagbladet, 27/6/1995.

<sup>379</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the elections on 25 June in Haiti, 30/6/1995.

<sup>380</sup> Oroligt i Haiti, Göteborgs-Posten, 15/11/1995; Aristide oroar inför val i Haiti, Svenska Dagbladet, 26/11/1995.

<sup>381</sup> Få röstade på Haiti, Göteborgs-Posten, 19/12/1995; Valet på Haiti utan oroligheter, Svenska Dagbladet, 19/12/1995.

före detta premiärministern från 1991, René Préval, vunnit valet i överlägsen stil. Eftersom Préval fått 88 % av rösterna behövdes ingen andra valomgång hållas. Den 7 februari 1996 avlade Préval presidenteden som Haitis andre demokratiskt valde president i dess knappt 200-åriga historia.

EU välkomnade valresultatet i ett uttalande från Ordförandeskapet från 11 januari:

The European Union congratulates Haiti and expresses its satisfaction on the holding of free and fair elections, which represents a further step towards consolidation of democratic institutions in the country. The European Union looks forwards to the transfer of office from one democratically elected president to another, which will be an unprecedented event in Haiti's history.

The European Union congratulates President elect René Préval and trusts that he will be able to complete the work of his predecessor, Mr Jean-Bertrand Aristide and, with the support of the Haitian people, achieve, in a framework of national reconciliation and justice, continued progress in human rights and social and economic development.<sup>382</sup>

Uttalandet från det italienska Ordförandeskapet var neutralt hållet men likväl fokuserat på demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter. Amnesty publicerade samma dag Préval svors in en rapport som fokuserade på rätts-systemets reformbehov. I rapporten poängterade Amnesty att det klimat av straffrihet som de facto rått i Haiti, på grund av att rättssystemet inte lyckats straffa förövare, hotade hela rättssystemet och situationen för mänskliga rättigheter.<sup>383</sup>

FN:s säkerhetsråd välkomnade valresultatet och framför allt den positiva trend mot demokrati det såg. Den 29 februari antog Säkerhetsrådet resolution 1048 där det bland annat beslutades att UNMIH:s mandat skulle förlängas en sista gång. Om fyra månader skulle insatsen vara avvecklad.<sup>384</sup> USA drog tillbaka den sista delen av invasionsstyrkan i april och lämnade därmed enbart FN-styrkans 1 900 man som stöd åt regeringen.

I slutet av maj skickade president Préval ett brev till FN:s generalsekretäre Boutros Boutros-Ghali, där han bad om hjälp. Préval ansåg att landets polisstyrka ännu inte hunnit organisera sig i den mån som krävdes för att FN-styrkan skulle kunna avvecklas i slutet av juni. Boutros-Ghali rapporte-

<sup>382</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union Following Presidential Elections in Haiti, 11/1/1996.

<sup>383</sup> Haiti: A Question of Justice, Amnesty International, AI Index: AMR 36/01/96.

<sup>384</sup> Resolution 1048 (1996), 29/2/1996, S/RES/1048 (1996), p. 5.

rade den 5 juni till Säkerhetsrådet att han ansåg att mandatet borde förlängas ytterligare, främst med hänsyn till att den nationella polisstyrkan ännu inte hunnit organisera sig i tillräcklig mån.<sup>385</sup>

Säkerhetsrådet tog till sig Generalsekreterarens rapport och den 28 juni förlängdes FN-närvaron till den 30 november.<sup>386</sup> UNSMIH:s mandat förlängdes igen vid två tillfällen för att löpa ut den 31 maj 1997.<sup>387</sup>

Den 6 april hölls lokala val samt fyllnadsval till en tredjedel av platserna i parlamentet. Valdeltagandet rapporteras ha varit mycket lågt. I sin rapport till Säkerhetsrådet skriver Generalsekreteraren att deltagandet bedömts till 10 %, men att det inte gått att ge en exakt siffra.<sup>388</sup> Dessutom hänvisar han till valobservatorerna från OAS valobservatörsstyrka som den 27 maj rapporterat om att valets trovärdighet skadats av flertalet oegentligheter och processuella tillkortakommanden.

En andra omgång fyllnadsval hade utlysts till den 12 juni, men dessa sköts upp på obestämd tid efter att premiärminister Smarths regering avgått. EU uttryckte oro i en deklARATION från Ordförandeskapet den 2 juli.

Europeiska unionen är oroad över det klimat i vilket valprocessen i Haiti har utspelat sig och hyser en stark förhoppning om att det haitiska folket så snart som möjligt kommer att kunna ge uttryck för sin vilja i fria, ärliga och öppna val som erbjuder medborgarna största möjliga åsikts- och valfrihet i enlighet med regler och förfaranden som är allmänt accepterade.<sup>389</sup>

Den 30 juli beslutade FN:s säkerhetsråd att en ny FN-insats skulle avlösa UNSMIH, vilkens mandat löpte ut. Den nya styrkan fick namnet United Nations Transition Mission in Haiti (UNTMIH) och gavs mandat fram till

<sup>385</sup> "I am, of course, mindful of the decision of the Security Council that the extension of the UNMIH mandate until 30 June 1996 was intended to be final. At the same time, it is clear that the Haitian National Police is still not in a position to ensure, on its own, the stable and secure environment required for the consolidation of democratic rule in Haiti, and that complete withdrawal of the United Nations military and police presence at this time could jeopardize the success achieved so far by the Haitian people with the help and support of the international community." Report of the Secretary-General on the United Nations mission in Haiti, 5/6/1996, S/1996/416, p. 33.

<sup>386</sup> Tekniskt sett avvecklades UNMIH enligt tidigare beslut, men istället etablerades UNSMIH (UN Support Mission in Haiti) genom resolution 1063 den 28 juni, S/RES/1063 (1996), p. 2.

<sup>387</sup> Resolution 1085 (1996), 29/11/1996, S/RES/1085 (1996); Resolution 1086 (1996), 5/12/1996, S/RES/1086 (1996).

<sup>388</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Haiti, S/1997/564, 19/7/1997, p. 5.

<sup>389</sup> Uttalande från Ordförandeskapet, 2/7/1997.

30 november 1997.<sup>390</sup> Då denna styrkas mandat löpte ut etablerades en ny insats, på Haitis presidents begäran, Den nya FN-insatsen var en civil polisstyrka i FN-regi. Denna fick namnet United Nations Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH) och omfattade upp till 300 polismän.<sup>391</sup>

Den 20 oktober sa Smarth upp sig från rollen som tillfällig premiärminister efter att ha fortsatt i den rollen sedan han sa upp sig den 9 juni. Detta innebar i slutet av november, då FN:s sista styrka lämnade landet, och den civila polisinsatsen tog vid, att Haiti varit utan premiärminister och regering i en dryg månad, och utan egentlig konstitutionell stabilitet de senaste fyra månaderna. Kofi Annan, som ersatt Boutros Boutros-Ghali som FN:s Generalsekreterare, rapporterade den 31 oktober om den konstitutionella krisen, samt om problemen med de uppskjutna valen och invånarnas brist på trovärdighet inför landets valorganiserare.

Den 16 oktober ställde Europaparlamentarikerna de Lage och Cabezón Alonso en skriftlig fråga till Kommissionen om situationen i Haiti. Egentligen var det tre frågor, som rörde den instabila politiska situationen och vilka åtgärder Kommissionen vid tillfället vidtog för att stärka de politiska institutionerna, vilka som planerades och dessutom vilka åtgärder Kommissionen planerat för att försäkra att de kommande kommunalvalen blir rättvisa samt för att uppmuntra folket att rösta.<sup>392</sup>

<sup>390</sup> Resolution 1123 (1997), 30/7/1997, S/RES/1123 (1997), p. 2.

<sup>391</sup> Resolution 1141 (1997), 28/11/1997, S/RES/1141 (1997), p. 2. MIPONUH:s mandat förlängdes med ytterligare ett år, till den 30 november 1999 den 25 november 1998, Resolution 1212 (1998), 25/11/1998, S/RES/1212 (1998), p. 2.

<sup>392</sup> "The Republic of Haiti has been in a state of institutional crisis for many months. The serious economic and social situation has been exacerbated by the catastrophic consequences of the devastating hurricane George.

The extreme weakness of the political, institutional and party system could render the Republic once again ungovernable and see the return of authoritarianism.

Can the Commission say what projects aimed at normalising democracy are currently being pursued with financial assistance charged to the budget headings for democratisation and human rights?

Can the Commission say what projects it supports to promote the modernisation of the State and in particular of the judicial system in Haiti, which is essential to guarantee equal treatment for all citizens, the majority of which feel excluded from the legislative process and by the system in general?

Can the Commission say what measures it intends to adopt to ensure that the forthcoming municipal elections are fair and to encourage a significant voter turnout and thus bring to an end the dangerous trend towards abstention registered at the last elections?" Written Question E-3141/98, OJ C 135, 14/5/1999, p. 171.



Kommissionär Pinheiro, med ansvar för relationerna med AVS-länderna, redogjorde den 13 november 1998 för de initiativ Kommissionen genomfört i samarbete med Haitiska myndigheter antingen finansierade med medel ur Europeiska utvecklingsfonden eller direkt ur EU-budgeten. Åtgärderna fokuserades på förstärkning av rättsstaten och rättssystemet i Haiti. Dessutom skulle en undersökning göras om vilken typ av stödåtgärd Kommissionen borde vidta inför och under de kommande valen.<sup>393</sup>

Generalsekreteraren rapporterade den 11 november 1998 om hur MIPONUH:s arbete fortskred. I rapporten noterar han att Haiti fortfarande befann sig i konstitutionell kris. Det fanns fortfarande ingen regering tillsatt, och de parlamentsval som skulle hållits under 1998 hade skjutits upp.<sup>394</sup> Den 26 januari 1999 utfärdade Ordförandeskapet en förklaring om situationen i Haiti:

Europeiska unionen uttrycker sitt beklagande över den nuvarande politiska och konstitutionella krisen i Haiti. För en demokratisk utveckling i Haiti anser unionen det vara avgörande med en dialog mellan republikens president och de berörda politiska krafterna.

<sup>393</sup> ”The overall democratisation and good governance strategy established by the Commission and the Haitian authorities focuses on the justice system and on certain social sectors such as health and education. It is this strategy which governs the various financial instruments used, whether under the EDF or the Community budget.

The budget heading for democratisation and human rights covers a number of projects focusing on the rule of law and access to the judicial system for underprivileged social groups. Some ECU 6,5 million has been committed since 1992 to projects including a project by the non-governmental organisation RCN (the citizens' network) to grant legal assistance and train justices of the peace (ECU 640 000), support for the presidential elections in 1995 and ECU 1 million in support for the commission set up to prepare legal and judicial reforms (CPRDJ). The first of these projects, to set up legal assistance offices outside the capital, is helping gradually to restore the population's confidence in the justice system, while the imminent and necessary reform of the judicial system has been underpinned by mechanisms to consult widely all sections of Haitian society.

In line with these projects, good governance is a focal sector of the national indicative programme for the 8th EDF, accounting for 12 % of programmable aid, or ECU 17,80 million. Three sub-sectors (education, health and justice) have been identified, and support projects for these are currently under appraisal. For these sectors, institutional capacity building will be provided to rationalise and redefine the role of the State and to support decentralisation.

Given the elections' importance for consolidating the democratic process, support for them may be considered once more precise information is available. An identification mission will be undertaken with a view to assessing genuine needs and the scope for financing.”, Written Question E-3141/98, OJ C 135, 14/5/1999, p. 171.

<sup>394</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti, 11/11/1998, S/1998/1064.

Europeiska unionen är av den åsikten att en hållbar lösning på krisen endast kan nås genom val som hålls i en anda av frihet, ärlighet och öppenhet. Europeiska unionen anser att förberedelserna av dessa val och utformandet av ett nytt valberedningsråd måste omfatta alla berörda politiska krafter, såsom republikens president redan har angivit.

Europeiska unionen betonar att det engagemang som den – och dess medlemsstater – sedan slutet av 1994 visat för Haiti huvudsakligen har som skäl att demokratin återinförts i landet. Ansvaret för att befästa demokratin i Haiti ligger hos presidenten, regeringen och parlamentet i deras egenskap av företrädare för det haitiska folket. Denna konsolidering är samtidigt en avgörande faktor för förbindelserna mellan Europeiska unionen och Republiken Haiti.<sup>395</sup>

”Konsolideringen” av president, regering och parlament var enligt EU en ”avgörande faktor” för förbindelserna mellan EU och Haiti.

30 november 1999 beslutade Säkerhetsrådet att den civila polisstyrkan MIPONUH skulle ersättas av MICAH (International Civilian Support Mission in Haiti). Fram till 15 mars 2000 skulle MICAH successivt ersätta MIPONUH.<sup>396</sup> Därmed tog FN ytterligare ett steg ned på trappan, bort från direkt inflytande över konflikten i Haiti.

#### *5.7.2.1 Lokala val och val till den lagstiftande församlingen, mars 2000*

Den 19 mars 2000 sattes som datum för anordnandet av val till lokala parlament samt den nationella lagstiftande församlingen. Valförberedelserna inleddes redan 15 november då landets valkommitté öppnade registrering av kandidaturer. Röstberättigade kunde registrera sig från 24 januari 2000. Flera problem uppstod under registreringen av röstberättigade. Det handlade om otillräcklig utrustning, lokalproblem och även våldsamheter.<sup>397</sup>

Dessvärre skulle valen komma att skjutas upp. EU:s ordförandeskap beklagade den 15 mars att Haiti fortfarande inte lyckats hålla de sedan länge försenade valen:

Europeiska unionen noterar senareläggningen och de nya datum (den 9 april–21 maj) som den provisoriska valförsamlingen har föreslagit för parlamentsvalet och de lokala valen i Haiti.

<sup>395</sup> Förklaring från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den nuvarande politiska situationen i Haiti, 26/1/1999.

<sup>396</sup> Resolution 1277 (1999), 30/11/1999, S/RES/1277 (1999).

<sup>397</sup> Jämför Report of the Secretary-general on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti, 25/2/2000, S/2000/150, p. 6–16.

EU beklagar att de haitiska myndigheterna, fjorton månader efter det att parlamentet ogiltigförklarats och ett år efter det att den provisoriska valförsamlingen utsetts, trots betydande internationellt bistånd ännu inte har varit i stånd att uppfylla alla nödvändiga villkor för rättvisa, opartiska och öppna val, samtidigt som befolkningen har visat livligt intresse och ansvarskänsla genom att i stor utsträckning skriva in sig och de politiska partierna förklarar sig beredda till samråd.

Valprocessens integritet kräver att detta sista senareläggande blir så kort som möjligt och att den slutliga tidsplanen gör det möjligt för deputeradekammaren att, i enlighet med konstitutionen, samlas den andra måndagen i juni 2000.

Det europeiska biståndet kommer inte att kunna fortsätta och ges i full utsträckning förrän alla konstitutionella statliga organ är funktionsdugliga.

Europeiska unionen är fortfarande villig att bidra till den fortsatta demokrati-processen i Haiti.<sup>398</sup>

Det portugisiska ordförandeskapet framför här en relativt nedtonad kritik över Haitis oförmåga att anordna val. Ungefär en och en halv månad senare, den 21 maj, hölls valen. OAS tjänstgjorde som övervakare på uppdrag av det internationella samfundet. Den 24 maj rapporterade OAS att valen genomförts utan några allvarliga oegentligheter. Chefen för OAS valövervakning, Ambassadör Marville, uttalade att valet den 21 maj var "the high point of the electoral process" och "a great success for the Haitian population"<sup>399</sup>

Ganska snart upptäckte dock OAS att den räknemetod som använts för tilldelningen av platser i senaten varit oförenlig med landets vallag och konstitution. Situationen komplicerades ytterligare av att de Haitiska myndigheterna anklagade OAS för att blanda sig i landets inre angelägenheter. Ambassadör Marvilles brev angående den felaktiga räknemetoden var daterat den 2 juni, det vill säga 4 dagar efter att valkommittén annonserat de preliminära resultaten av valen.

Trots OAS kritik tillkännagav president Préval den 26 juni att den andra valomgången skulle hållas för att komplettera den första, som planerat, den 9 juli. Uttalandet ledde till att OAS beslutade att avstå från att observera

<sup>398</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om senareläggningen av parlamentsvalet och de lokala valen i Haiti, 15/3/2000, Dok. 6806/00.

<sup>399</sup> OAS Chief of Mission reports to Permanent Council on Haiti elections, July Press Release, 13/7/2000, <http://www.oas.org> (2008-10-15).

den andra valomgången, eftersom resultatet från den första omgången var felaktigt.

Den 12 juli uttalade Ordförandeskapet att det stödde OAS beslut att avstå från valövervakning. Dessutom uttalade Ordförandeskapet att Haiti genom att godkänna det manipulerade valresultatet kraftigt överträtt de grundläggande demokratiska principerna och principen om rättsstaten, och sålunda avslutade det franska ordförandeskapet med att uttala att:

Europeiska unionen kanske ser sig tvingad att se över sin politik för Haiti, särskilt på samarbets- och utvecklingsområdet, om den demokratiska processen skulle ifrågasättas. Inom ramen för Lomékonventionen innebär detta en tillämpning av bestämmelserna i artikel 366a, bl.a. att hela eller delar av biståndet kan komma att dras in.<sup>400</sup>

Det franska ordförandeskapets uttalande är skarpt och precist. Det listar tre allvarliga händelser, EU:s bedömning av dessa samt eventuella konsekvenser. Sett mot bakgrund av uttalandet var det föga förvånande att Kommissionen i slutet av juli föreslog Rådet att kalla Haiti till samråd under artikel 366a Lomékonventionen.

#### *5.7.2.2 Haiti kallas till samråd under artikel 366a Lomékonventionen*

Kommissionen föreslog den 25 juli att Rådet skulle kalla Haiti till samråd med stöd av artikel 366a Lomékonventionen, då Haiti vägrat respektera landets vallag genom att godkänna de räknemetoder som använts vid valet 21 maj. Kommissionen poängterade att OAS, Förenta staterna, Kanada och Frankrike liksom EU kritiserat den metod som användes, eftersom flera senatorer utsetts på felaktiga premisser, utan erforderligt stöd hos väljarna. Dessutom vidhöll Kommissionen att ordföranden i valkommittén tvingats lämna landet eftersom han utsatts för hot ifall han inte offentliggjorde det felaktiga valresultatet.

Den 18 juni, efter det att två av de nio ledamöterna av CEP avgått, flydde dess ordförande Léon Manus till Förenta staterna och avslöjade att han utsatts för påtryckningar och hotelser, i syfte att få honom att offentliggöra resultaten i oförändrat skick utan att ta hänsyn till OAS:s synpunkter. Enligt honom skulle enbart fem LAFAMNI LAVALLAS-senatorer (i stället för sexton) ha utsetts direkt efter första omgången vid tillämpning av vallagen. De sex kvar-

<sup>400</sup> Ordförandeskapets uttalande på Europeiska unionens vägnar om valprocessen i Haiti, 12/7/2000, Dok. 10179/00.

varande ledamöterna av CEP tillkännagav dock officiellt resultaten (utan ändringar).<sup>401</sup>

Manus flykt till USA förstärkte naturligtvis EU:s intryck av att valet manipulerats avsiktligt. Drygt en vecka efter Kommissionen publicerat sitt förslag, den 2 augusti, beslutade Rådet att kalla Haiti till samråd med stöd av artikel 96 Cotonou.<sup>402</sup> Cotonouavtalet började tillämpas provisoriskt just den 2 augusti.<sup>403</sup> Samtidigt som mötet beslutade att inleda samråd med Haiti beslutades också att inleda samråd med Fiji.<sup>404</sup>

Den 26 september inleddes samrådet i Bryssel. I en pressrelease från den 28 september angavs att

The Union considers that the Haitian authorities' refusal to take account of the remarks made by the international election observation mission together with the premature publication of the election results and the failure to act upon the appeal lodged by the opposition constitute a violation of the essential elements set out in Article 9 of the Cotonou Agreement.<sup>405</sup>

Till pressrelesen bifogades uttalandet från Ordförandeskapet från 12 juli, där EU starkt fördömde valkommitténs beslut att ignorera kritiken om felaktig tillämpning av vallagen.

Kommissionens förslag till avslutande av samråd kom den 21 december. Sedan samrådet hölls hade Haiti då gått till val ännu en gång. Den 26 november hölls presidentval. Oppositionen bojkottade valet. Delvis på grund av att problemen från valet 21 maj 2000 ännu inte lösts. EU kommenterade presidentvalet den 1 december. Ordförandeskapet fördömde särskilt det våld

<sup>401</sup> KOM(2000) 486, 25/7/2000, s. 2.

<sup>402</sup> Decisions adopted by written procedure for the period from 25 July to 4 August 2000, 4/8/2000, Doc. 10765/00.

<sup>403</sup> Beslut 1/2000, Ministerrådet för AVS-EG, 27/7/2000, EGT L 195, 1/8/2000, s. 46.

<sup>404</sup> Man kan också notera att Ministerrådet för AVS-EG tog beslutet om provisorisk tillämpning 2 dagar efter Kommissionens förslag till Rådet att inleda samråd under artikel 366a Lomékonventionen, samt att dagen för att inleda den provisoriska tillämpningen är densamma som dagen då beslutet att kalla till samråd togs. Vidare kan noteras att det i den svenska översättningen av KOM(2000) 486, om att kalla Haiti till samråd, dessvärre smugit sig in ett allvarligt fel. Det sista stycket lyder: "Syftet med samrådet är att betona vilken vikt Europeiska unionen fäster vid att de grundläggande principerna i artikel 5 i Lomékonventionen iakttas, och att förvissa sig om Fijis avsikter att efterleva dessa bestämmelser." Uppenbarligen skrevs de två förslagen utifrån samma utkast.

<sup>405</sup> Consultations with Haiti under article 96 of the Cotonou Agreement, 28/9/2000, Doc. 11706/00.

som trappats upp inför valet. I ett val där oppositionen således avstod från att rösta vann Aristide en jordskredsseger.<sup>406</sup>

Förslaget till avslutande av samråd är relativt kortfattat men inte desto mindre konkret. Kommissionen tar fasta på ”den olagliga räknemetoden”, de haitiska myndigheternas ”vägran att ifrågasätta räknemetoden” samt att EU upplevde att den haitiska samrådsdelegationen inte delade EU:s oro över händelserna.<sup>407</sup> Kommissionen föreslog fyra lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 96.2c Cotonou. Åtgärderna innebar att två viktiga anslag ur den europeiska utvecklingsfonden skulle ogiltigförklaras samt att beviljat stöd från fonden skulle betalas ut till frivilligorganisationer snarare än Haitis regering. Dessutom skulle anslagen enligt den nionde utvecklingsfonden suspenderas så länge beslutet om lämpliga åtgärder fortfarande gällde.

Den 29 januari beslutade Rådet att avsluta samrådet med Haiti.<sup>408</sup> Rådet beslutade om lämpliga åtgärder i enlighet med Kommissionens förslag, och slog fast att beslutet skulle gälla fram till 31 december 2001 och omprövas dessförinnan mot bakgrund av Haitis åtgärder för att rätta till situationen.

<sup>406</sup> ”Europeiska unionen noterar att den provisoriska valförsamlingen utropat Jean Bertrand Aristide till vinnare i presidentvalet i Haiti den 26 november.

Europeiska unionen beklagar att president- och senatsvalet den 26 november föregicks av en våldsvåg och särskilt en rad explosioner med många offer som i synnerhet dödade två barn.

Unionen beklagar att Amerikanska samarbetsorganisationens (OAS) ansträngningar inte ledde till någon överenskommelse, särskilt beträffande två väsentliga frågor:

– Tillsättandet av en oberoende provisorisk valförsamling med företrädare för de olika riktningarna i landet.

– Behandlingen och lösningen av de tvister som uppkom i samband med de bestridda valen den 21 maj 2000.

Oppositionen vägrade under dessa förhållanden att ställa upp med några kandidater och inga internationella observatörer kunde närvara.

Europeiska unionen betonar behovet av att iaktta de mänskliga rättigheterna och den demokratiska mångfalden och uppmuntrar till ett återupptagande av dialogen mellan de olika grupperna i det haitiska samhället.

Europeiska unionen påminner om att den, till följd av de haitiska myndigheternas vägran att beakta OAS synpunkter på valen den 21 maj, påbörjade samrådsförfarandet enligt artikel 96 i Cotonou-avtalet för att hitta åtgärder för att rätta till situationen men utesluter inte en ny inriktning av sitt samarbete med Haiti om ingen tillfredsställande lösning uppnås.”, Uttalande från Europeiska unionen om presidentvalet och senatsvalet i Haiti, 1/12/2000, Dok. 13864/00.

<sup>407</sup> KOM(2000) 856, 21/12/2000, med bilaga.

<sup>408</sup> Rådets beslut om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG, (2001/131/EG), EGT L 48, 17/2/2001, s. 31.

Fierro menar att åtgärderna mot Haiti var de tuffaste dittills, och argumenterar för att det berodde på att samrådsförhandlingarna gått trögt.<sup>409</sup> Dessutom för hon ett resonemang om huruvida åtgärderna är proportionerliga eller ej:

On the one hand, it may be understandable that the EU decided to go for the stick, given the lack of commitments from the Haitian authorities in order to remedy the situation. On the other, it is striking to assess that Haiti has received the toughest measures imposed so far and this, in comparison, with previously analysed cases where a military takeover had occurred. A coup should certainly be considered more serious than irregularities in the counting of senatevotes. The case of Haiti illustrates that a subjective assessment made by the parties in the consultations procedure may be more influential, at the end of the day, than the objective gravity of the situation.<sup>410</sup>

Fierros analys angående graden av sanktioner är korrekt. Däremot håller hennes resonemang kring proportionalitet inte riktigt, därför att det grundas på hennes personliga tanke om vad som typiskt sett är värst – en statskupp eller valfusk. Det kanske till och med är så att även Fierro skulle hålla med om att man kan tänka sig fall av valfusk som är värre än en statskupp? Dessutom är det tydligen ”the objective gravity of the situation” som skall styra vilken åtgärd EU skall vidta, vilket stämmer illa med själva tanken om att hålla samråd i syfte att diskutera möjliga lösningar (lämpliga åtgärder enligt artikel 96.2c Cotonou). Parallellen till diskussionen om positiva eller negativa åtgärder gör sig här tydlig. Om negativa åtgärder föredras bör de ”lämpliga åtgärderna” bestämmas beroende på hur allvarligt brottet mot värdebasen var, vilket Fierro verkar förespråka då hon framför att de ”lämpliga åtgärderna inte stod i proportion till ”the objective gravity of the situation”. Om man däremot beslutar om positiva åtgärder så fokuserar åtgärderna på en åsyftad framtida effekt, snarare än på vad som redan hänt.

Den 2 februari publicerades Rådets slutsatser från den 29 januari om Haiti.<sup>411</sup> Dokumentet var en sammanfattning av händelserna i Haiti sedan valen i maj 2000. Den 6 februari välkomnade Ordförandeskapet ett initiativ

<sup>409</sup> ”It is significant to note, at this stage, that much depends on the attitude of the party during the consultations. In other words, on the particular assessment made by the EU which of course may be impregnated with subjective elements.” Fierro (2003), s. 342.

<sup>410</sup> Fierro (2003), s. 342.

<sup>411</sup> Rådets slutsatser av den 29 januari om Haiti, 2/2/2001, Dok. 5699/01.

från det haitiska civila samhället.<sup>412</sup> Ett antal civila grupper hade gemensamt påtalat för Haitis politiska partier hurpass viktigt det var att få till stånd en dialog dem emellan. EU tog tillfället i akt att uppmuntra till dialog, och erbjuda stöd för att få till stånd en sådan dialog, trots att andra bistånd suspenderats under Cotonouavtalet.

### *5.7.2.3 AVS-EG-församlingen kritiserar EG:s suspension*

I mars sammanträdde den gemensamma AVS-EG-församlingen i Gabon. I en resolution om situationen i Haiti förklarade den gemensamma församlingen att beslutet att suspendera bistånd under artikel 96 Cotonou varit förhastat. Församlingen efterlyste transparenta riktlinjer för hur samrådsförfarandet skulle genomföras och beklagade bristen av genuint samråd i syfte att lösa de allvarliga problem Haiti brottats med. Dessutom efterlyste församlingen klara och precisa kriterier för hur den demokratiska processen, mänskliga rättigheter och principen om rättsstatens förverkligande i ett samhälle skulle bedömas.<sup>413</sup> Resolutionen är intressant eftersom den är öppet kritisk mot den EU-dominerade tolkningen av artikel 96 Cotonou. Dessutom saknar AVS-församlingen den insyn man rimligen kan ställa på en demokratisk process, vilket naturligtvis är extra anmärkningsvärt. Diskussionen fortsatte i Europaparlamentet då parlamentarikern Glenys Kinnock ställde följande frågor till Kommissionen:

Would the Commission outline the procedures that were followed before the imposition of EU sanctions against Haiti?

How has the Commission responded to the ACP's reaction to the measures taken with regard to Haiti?

Would the Commission agree that the election process should not constitute the basis for a decision to withdraw development assistance?<sup>414</sup>

Kommissionären för utveckling och humanitärt bistånd, Poul Nielson, svarade den 1 juni på frågorna. Angående den första frågan betonade Nielson att

<sup>412</sup> Uttalande från Europeiska unionen om det initiativ till dialog som nyligen föreslagits av det haitiska civila samhället, 6/2/2001, Dok. 5924/01.

<sup>413</sup> Resolution on Haiti, Joint Parliamentary Assembly of the Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States and the European Community and its Member States, 22/3/2001, OJ 265, 20/9/2001, s. 55.

<sup>414</sup> Written question E-0969/01, by Glenys Kinnock (PSE) to the Commission. Haiti, OJ 318 E, 13/11/2001, p. 165.



Haiti delgivit EU:s kritik angående flera punkter i samband med valen i maj 2000, men att ingenting gjordes under de två månader samråden pågick för att bemöta, kommentera eller åtgärda de invändningar EU presenterade.<sup>415</sup>

Den andra frågan besvarade Nielson som följer:

The Commission did not react officially to the African, Caribbean and Pacific States' (ACP) secretariat press release. The Union undertook an explanation process through its Head of Mission in Haiti to explain its political position as well as the measures taken in terms of reorientation of the co-operation programmes.<sup>416</sup>

Den tredje frågan valde Nielson att korrigera något genom att poängtera att samarbetet inte dragits in utan snarare omkanaliserats, för att därefter betona att upprätthållandet av demokratiska principer är en viktig del av artikel 9 Cotonou. Dessutom lade han till att situationen i Haiti skulle granskas igen

<sup>415</sup> "Following the 21st May 2000 legislative elections and the subsequent report of the international observation mission (OAS) judging them flawed, the Union invited Haiti to consultations which were opened on 26 September. The Union considered that one of the essential elements of the article 9 of the Cotonou Agreement (respect for human rights, democratic principles and the rule of law) had been violated.

The procedures followed were in full respect of the provisions of article 96. In the consultation meeting the Union expressed its concern at the situation and this was followed by a declaration of the Haitian minister of foreign affairs that did not address the Union concerns. Provisional conclusions were issued where the Union acknowledged the Haitian position but regretted the non taking into account of its remarks and preoccupation. The Union clearly stated that the essential elements of article 9 of the Cotonou agreement were not fulfilled. Haiti was expected to react and to bring new elements before the expiry of the two months period provided for article 96 consultations.

In the course of October and November 2000 and before the presidential elections, several démarches were conducted to the Haitian authorities to draw their attention to the possible consequences of their attitude. The Haitian authorities took no corrective measures.

At the end of the period and after the presidential elections of November 2000 (which were boycotted by the opposition parties and held in the absence of international observers because they were considered as not complying with democratic rules), the closure procedure was initiated that led to the adoption of the appropriate measures by the Council. Article 96 consultations aim at examining the situation in view to find a solution acceptable to both parties. But it clearly foresees that if no solution has been found appropriate measures can be taken.", Answer given by Mr Nielson on behalf of the Commission (1 June 2001) to Written question E-0969/01, by Glenys Kinnock (PSE) to the Commission. Haiti, OJ 318 E, 13/11/2001, p. 165.

<sup>416</sup> Answer given by Mr Nielson on behalf of the Commission (1 June 2001) to Written question E-0969/01, by Glenys Kinnock (PSE) to the Commission. Haiti, OJ 318 E, 13/11/2001, p. 165.

innan 2001 löpt ut, och att Kommissionen hoppades att Haiti vidtagit tillräckliga åtgärder för att Unionen skulle kunna återuppta samarbetet fullt ut.<sup>417</sup>

EU:s ordförandeskap publicerade den 28 juni ett uttalande där OAS:s arbete för att det initiativ det haitiska civila samhället tagit skulle kunna förverkligas berömdes. Särskilt nämndes den resolution, ”Support for democracy in Haiti”, OAS generalförsamling antog i San José, Costa Rica, den 5 juni 2001.<sup>418</sup> Detta uttalande följdes upp av det belgiska ordförandeskapet i oktober. I ett uttalande den 26 oktober beklagades att de åtgärder OAS föreslog i resolutionen från den 5 juni ännu inte genomförts. Ordförandeskapet nämnde de undermåliga förberedelserna inför de kommande valen som särskilt allvarliga källor till oro.<sup>419</sup>

Relationen mellan EU och OAS under 2000–2001 är intressant. Det förefaller som om EU underordnar sig OAS, likt EU gjort gentemot FN i de fall då FN visat en aktiv sida i konflikter, vilket varit särskilt tydligt i EU:s hantering av konflikten i Liberia.<sup>420</sup> Efter att FN trappade ned sin insats i Haiti tog OAS över rodret och kritiserade tidigt valen 2000. EU uttryckte noggrant sitt stöd för OAS:s arbete under denna period.

Den 14 december föreslog Kommissionen Rådet att ändra beslutet att avsluta samråd med Haiti från 29 januari 2001. Kommissionen föreslog att Rådet skulle förlänga suspensionen av samarbetet till dess att parterna i den

<sup>417</sup> ”Co-operation with Haiti continues; assistance is not withdrawn. The measures taken are to avoid penalising Haitian people; direct budget aid to the government has been suspended and existing funds (52 million) reoriented to projects of direct benefit to the population in the social sectors.

The basis for the decision taken by the Union was the non-respect of article 9 of the Cotonou agreement, in particular democratic principles; the calculation method used for the senatorial election implied the non-consideration of more than 1 million votes.

A reassessment of the political situation must be undertaken before the end of the year 2001 on the basis of which a new decision on the appropriate measures may be taken. The Commission hopes that the Haitian authorities will have taken by then corrective measures in order to restore democracy that would enable the Union to re-establish full co-operation.

In the case of Haiti, the basis of the decision was not only election procedures but a number of irregularities and the non respect of basic democratic principles during the legislative but also the presidential elections including fraud, intimidation, and a non representative Electoral Council.” Answer given by Mr Nielson on behalf of the Commission (1 June 2001) to Written question E-0969/01, by Glenys Kinnock (PSE) to the Commission. Haiti, OJ 318 E, 13/11/2001, p. 165.

<sup>418</sup> Statement by the Presidency on behalf of the European Union in support of OAS efforts in Haiti, 28/6/2001, Doc. 10237/01.

<sup>419</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Haiti, 26/10/2001, Dok. 13274/01.

<sup>420</sup> Jämför avsnittet om Liberia.

politiska konflikten ingått ett avtal, dock längst till 31 december 2002.<sup>421</sup> Förslaget motiverades med att framsteg i den politiska processen uteblivit trots stora ansträngningar från särskilt OAS. Det mest anmärkningsvärda med förslaget är dock att Kommissionen publicerade en tabell där fyra önskade resultat presenterades, och varje resultat hade en åtgärd kopplat till det.<sup>422</sup>

<b>Indikatorer för avtalets genomförande</b>	<b>Lämpliga åtgärder</b>
<b>1</b> Inrättande av det provisoriska elektorsrådet (Conseil Electoral Provisoire)	Utbetalning av det första delanslaget ur den åttonde EUF för program i partnerskap med staten, avsedda att bekämpa fattigdom och stödja demokratin
<b>2</b> Inrättande av en valövervakningskommission (Commission de Garantie Electorale) på central och lokal nivå, med tidigare fastställda befogenheter	Utbetalning av det andra delanslaget ur den åttonde EUF för stöd till valprocessen, för väginfrastruktur, och för att bekämpa fattigdom och stödja demokratin
<b>3</b> Val till de lagstiftande församlingarna som genomförs på ett sätt som godtas av de officiella observatörerna	Tillkännagivande av tilldelning ur den nionde EUF och undertecknande av motsvarande nationella vägledande program med omedelbart genomförande av projekt och program inom utbildningssektorn och övriga sektorer (40 % av det nationella vägledande programmet)
<b>4</b> Lokala och regionala val som genomförs på ett sätt som godtas av de officiella observatörerna	Frigörande av 60 % av det nationella vägledande programmet ur den nionde EUF anslagna till transportinfrastruktur, samt anslag B för stöd till strukturomvandling

<sup>421</sup> Förslag till Rådets beslut om ändring av rådets beslut 2001/131/EG av den 29 januari 2001 om avslutande av samrådsförfarande med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG, KOM(2001) 781, 14/12/2001, s. 3.

<sup>422</sup> Förslag till Rådets beslut om ändring av rådets beslut 2001/131/EG av den 29 januari 2001 om avslutande av samrådsförfarande med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG, KOM(2001) 781, 14/12/2001, s. 3.

Denna typ av lista hade Kommissionen aldrig tidigare offentliggjort. Sannolikt finns det ett samband mellan AVS-ländernas kritik av den första suspensionen av samarbetet och detta förslag till förlängd suspension.

Rådet antog Kommissionens förslag den 21 januari 2002.<sup>423</sup> Som bilaga till beslutet fanns ett brev adresserat till Haitis premiärminister vilket innehöll en något reviderad form av Kommissionens tabell över indikatorer och lämpliga åtgärder.<sup>424</sup>

Indikatorer för avtalets genomförande	Lämpliga åtgärder
1 Inrättande av det provisoriska elektorsrådet (Conseil Electoral Provisoire) <b>i enlighet med det grundläggande avtalet</b>	<b>Användning</b> av det första delanslaget ur den åttonde EUF för program i partnerskap med staten, avsedda att bekämpa fattigdom och stödja demokratin
2 Inrättande av en valövervakningskommission (Commission de Garantie Electorale) <b>i enlighet med det grundläggande avtalet</b> på central och lokal nivå, med tidigare fastställda befogenheter	Utbetalning av det andra delanslaget ur den åttonde EUF för stöd till valprocessen, för väginfrastruktur, <b>bekämpning av fattigdom och stöd av demokratin</b>
3 Val till de lagstiftande församlingarna som genomförs på ett sätt som godtas av de officiella observatörerna <b>och som återspeglas i upprättandet av demokratiska institutioner</b>	Tillkännagivande av tilldelning ur den nionde EUF och undertecknande av motsvarande nationella vägledande program med omedelbart genomförande av projekt och program inom utbildningssektorn och övriga sektorer (40 % av det nationella vägledande programmet)
4 Lokala och regionala val som genomförs på ett sätt som godtas av de officiella observatörerna <b>och som återspeglas i upprättandet av demokratiska institutioner</b>	Frigörande av 60 % av det nationella vägledande programmet ur den nionde EUF anslagna till transportinfrastruktur, samt anslag B för stöd till strukturomvandling

<sup>423</sup> Rådets beslut av den 21 januari 2002 om ändring av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG (2002/131/EG), EGT L47, 19/2/2002, s. 34.

<sup>424</sup> Ändringarna i fet stil, Rådets beslut av den 21 januari 2002 om ändring av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG (2002/131/EG), EGT L47, 19/2/2002, s. 34, Bilaga till skrivelsen (Bilaga).

De ändringar Rådet gjorde var delvis redaktionella (exempelvis lämplig åtgärd 1) men också mer materiellt viktiga. Tillägget till indikatorerna 3 och 4, ”och som återspeglas i upprättandet av demokratiska institutioner”, innebär en förstärkning av kravet i förhållande till Kommissionens förslag. Dessutom förde Rådet in en koppling till ”det grundläggande avtalet”. Denna skrivning innebär en form av kvalitetssäkring, vilket ytterligare preciserar indikatorn, och således gör den mera konkret. Rådets beslut att förlänga suspensionen av samarbetet redovisades dessutom i ett uttalande från Ordförandeskapet, vilket heller inte var normal praxis. Sannolikt ville Rådet försäkra sig om att det nya grepp man tagit genom att redovisa indikatorerna skulle få så pass stort genomslag som möjligt.<sup>425</sup>

#### *5.7.2.4 Kupp försök december 2001*

Vad som däremot saknades i Rådets beslut om att förlänga sanktioner var ett ställningstagande i förhållande till vad nyhetsrapporteringen kallade ett kupp försök, vilket ägde rum den 17 december 2001.<sup>426</sup> Efter sex timmars skottlossning vid presidentpalatset lyckades polisen avstyra kupp försöket. Två poliser och två förbipasserande omkom i samband med skottlossningen.

Den 19 juli 2002, mer än sex månader senare kommenterar Ordförandeskapet händelsen indirekt, genom att det välkomnar den rapport som publicerats av en OAS kommission med uppdrag att utreda händelserna den 17 december.<sup>427</sup> Dessutom påminner Ordförandeskapet i uttalandet om att EU till fullo stöder OAS:s

ansträngningar att få till stånd hållbara politiska lösningar på de nuvarande problemen i Haiti, som kan stärka demokratin och rättsstatsprincipen till gagn för Haitis befolkning.<sup>428</sup>

EU uppmanade såväl regeringen som oppositionen att följa de rekommendationer som framkom i rapporten och erinrade om beslutet med tillhörande indikatorer från 21 januari 2002.

Situationen på Haiti blev under första halvåret allt mer orolig. Strider mellan olika gäng blev allt vanligare, och i augusti 2002 fritogs den ökände

<sup>425</sup> Uttalande från ordförandeskapet om Haiti på Europeiska unionens vägnar, 24/1/2002, Dok./5552/02.

<sup>426</sup> Kupp försök slogs ned i Haiti, Göteborgs-Posten, 18/12/2001.

<sup>427</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Haiti, 19/7/2002, Dok. 10964/02.

<sup>428</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Haiti, 19/7/2002, Dok. 10964/02

gängledaren Amiot Métayer, ledare för Kannibalarmén, tillsammans med ca 150 medfångar, ifrån fängelset i staden Ganaïves.<sup>429</sup> Métayer hade tidigare haft nära band till president Aristide, men fängslades efter att ha dömts för mordbrand.

I december 2002 var det dags för Kommissionen och Rådet att se över beslutet om suspensionen av samarbetet med Haiti från 21 januari 2001. Kommissionen lämnade den 11 december sitt förslag till Rådet.<sup>430</sup> Det inledande stycket i Kommissionens förslag är talande för hur Kommissionen ser på problematiken.

Efter parlamentsvalen den 21 maj 2000 och den 9 juli 2000 konstaterade Amerikanska samarbetsorganisationens (OAS) observatörsgrupp att det förekommit oegentligheter och fusk och att man använt sig av en olaglig metod för att beräkna tilldelningen av platser i senaten. Trots olika förklaringar och demarscher från EU:s sida har de haitiska myndigheterna vägrat att ifrågasätta valresultatet och därmed satt trovärdigheten och legitimiteten hos de valda institutionerna i fara.<sup>431</sup>

Det mest intressanta i detta stycke, som inleder Kommissionens motiverade förslag, är den sista meningen. Detta verkar vara kärnan i förklaringen till varför samarbetet suspenderades, och varför det fortfarande är suspenderat. Tidigare har Kommissionen och Rådet, tillsammans med Ordförandeskapet, uttryckt förklaringar och skäl till suspensionen, men inte lika koncist som här.

Vidare prövar Kommissionen hur väl krislösningsindikatorerna uppfyllts sedan januari månad.

Sedan de lämpliga åtgärderna infördes har det gjorts olika försök till lösning av den politiska krisen genom medling. Man kan notera de ansträngningar som gjorts av Amerikanska samarbetsorganisationen (OAS) och Karibiska gemenskapen (Caricom). OAS:s särskilda uppdrag att stärka demokratin i Haiti har spelat en särskild roll i strävandena efter en lösning på krisen.

Hittills har man dock inte kunnat finna någon tillfredsställande lösning. Haitis regering har åtagit sig att ge ökad prioritet åt uppgiften att återställa ett klimat av säkerhet och förtroende i landet, inbegripet att genomföra undersökningar av alla politiska brott och stärka nedrustningsprogrammen. Att

<sup>429</sup> Haiti, Landguiden, Utrikespolitiska Institutet, <http://www.ui.se> (2008-10-15); Våldsam fångelseinbrytning på Haiti, Göteborgs-Posten, 4/8/2002.

<sup>430</sup> KOM(2002) 716, 11/12/2002.

<sup>431</sup> KOM(2002) 716, 11/12/2002, s. 2.

detta åtagande omsätts i handling anses vara en förutsättning för en lösning av den aktuella krisen.<sup>432</sup>

Kommissionens värdering av indikatorerna gav att de inte mötts av Haitis åtgärder. Detta till trots föreslog Kommissionen att de två första lämpliga åtgärderna i listan skulle genomföras. Motiveringen var att OAS bedömde att behovet av ekonomiskt stöd var så pass stort att anslagen inte rimligen kunde hållas tillbaka.

Rådet beslutade den 10 januari 2003 att:

- a) Överföring av återstående medel från det första delanslaget ur åttonde EUF och utbetalningen av det andra till program som direkt kommer Haitis befolkning, det civila samhället och den privata sektorn till godo samt för program till stöd för demokratin, för stärkande av rättsstatsprincipen och för valprocessen.
- b) Tilldelning av medel från nionde EUF och undertecknande av den nationella vägledande planen kommer inte att tillkännages under detta besluts giltighetstid.<sup>433</sup>

Rådet kompromissade således med kravet på Haitis uppfyllnad av indikatorerna 1 och 2. I mars följde Ordförandeskapet upp situationen med ett uttalande där man poängterade att det samarbete Unionen hade med Haiti syftat till att förenkla för civilbefolkningen, och att den partiella suspension av samarbetet Unionen beslutat om inte omfattar initiativ som direkt påverkar densamma.<sup>434</sup> I samma dokument kommenterade EU aktuella larmrapporter om ökat våld och en ökad hotbild i Haiti, främst mot journalister och människor som arbetar för mänskliga rättigheter.

Europeiska unionen är djupt oroat över de senaste rapporterna om ökade hot och trakasserier mot journalister och förkämpar för mänskliga rättigheter och oppositionen, liksom mot ledare för det civila samhället och fackföreningarna, från beväpnade personer av vilka många tillhör populära organisationer eller maffiagrupper. Unionen uppmanar president Aristide att se till att få ett slut på dessa handlingar som strider mot rättsstatsprincipen och demokratin och att återupprätta ett gott styre för att landet skall slå in på vägen mot fred och välstånd.

<sup>432</sup> KOM(2002) 716, 11/12/2002, s. 3.

<sup>433</sup> Rådets beslut av den 10 januari 2003 om ändring av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG (2003/53/EG), EGT L 20, 24/1/2003, s. 23.

<sup>434</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Haiti, 7/3/2003, Dok. 6797/03.

Europeiska unionen förväntar sig att det provisoriska elektorsrådet snabbt inrättas så att förberedelserna av de kommande valen kan påbörjas. Den uttrycker sin förhoppning om att alla partier inom kort skall kunna utse sina företrädare i rådet.<sup>435</sup>

Dessutom påminde Ordförandeskapet om att det provisoriska elektorsrådet fortfarande inte upprättats. Upprättandet av detta råd var den första indikatorn för avtalets genomförande, men som tidigare nämnts valde EU att bortse från att denna inte var uppfylld då de utförde den prestation som annars villkorats mot elektorsrådets upprättande.

Den 10 juli kom nästa uttalande från Ordförandeskapet. Haitis t.f. rikspolischef Jean Robert Faveur, hade lämnat sin post på grund av att han ansett sig så pass begränsad av de politiska myndigheterna att han varit hindrad att utföra sin uppgift. Ordförandeskapet poängterade att denna händelse väckte allvarliga frågor om Haitis regerings vilja att stärka polisens ställning i landet. Dessutom påminde Ordförandeskapet om att det krävs motprestationer av Haitis regering för att det suspenderade samarbetet skulle återupptas.<sup>436</sup>

#### 5.7.2.5 Våren 2003 – Aristides dagar vid makten räknade?

Rikspolischefens avgång bör ses i samband med att den politiska situationen förvärrades ytterligare under första halvåret 2003.<sup>437</sup> Dessutom ökade våldet och övergreppen mot vanliga invånare.

I september utfärdar Ordförandeskapet ett kritiskt uttalande:

Europeiska unionen är ytterst oroad av den politiska situationen i Haiti och fortsätter att med stor uppmärksamhet följa dess utveckling. Denna oro motiveras särskilt av att ledamöter i det provisoriska valrådet inte har kunnat utses och av uppgifterna om det eventuellt kommer att anordnas val som inte kommer att förrättas enligt resolutionerna 806 och 822 från OEA:s ständiga råd och resolution 1959 som antogs av OEA:s generalförsamling i Santiago di Chile den 10 juni 2003.

<sup>435</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Haiti, 7/3/2003, Dok. 6797/03.

<sup>436</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Haiti, 10/7/2003, Dok. 11137/03.

<sup>437</sup> Utrikespolitiska Institutet skriver att "[m]otsättningarna hade förvärrats i början av 2003 efter en rad proteststrejker och attacker mot oppositionens demonstrationer. Aristides motståndare krävde att han skulle avgå och meddelade att de tänkte bilda en övergångsregering. Presidenten avvisade dock alla sådana förslag.", Haiti, Landguiden, Utrikespolitiska Institutet, <http://www.ui.se> (2008-10-15).



I enlighet med Europeiska unionens råds beslut av den 10 januari 2003 kan det institutionella utvecklingssamarbetet med Haiti återupptas endast under förutsättning att förpliktelserna enligt ovan nämnda resolutioner respekteras fullt ut.

Europeiska unionen konstaterar även med oro att det allt oftare förekommer allvarliga angrepp på de individuella fri- och rättigheterna. Unionen beklagar särskilt de händelser som nyligen utspelades på Cap-Haïtien och den nationella polisens brutala ingripande.

Europeiska unionen uppmanar än en gång de haitiska myndigheterna att vidta de nödvändiga åtgärderna för att återställa ett klimat av säkerhet som kan återupprätta förtroendet, så att valprocessen främjar deltagande av det haitiska civila samhället i största möjliga utsträckning.<sup>438</sup>

I uttalandet ser vi att EU fortfarande hänvisar till OAS som kärnan i försoningsarbetet. Återigen påminns om det provisoriska valrådet och dessutom framförs stark kritik mot svåra kränkningar av mänskliga rättigheter.

Den 15 december föreslog Kommissionen Rådet ändringar i beslutet om avslutande av samrådsförfarande med Haiti igen.<sup>439</sup> De ändringar Rådet beslutade om handlar om att de ”lämpliga åtgärderna” förlängdes till, maximalt, 31 december 2004, fast de skulle omprövas senast inom sex månader. Dessutom förändrades utformningen av de ”lämpliga åtgärderna”.<sup>440</sup>

Europeiska unionens råd har därför sett över sitt beslut av den 10 januari 2003 och beslutat att på följande sätt revidera de lämpliga åtgärderna enligt artikel 96.2c i avtalet:

a) Återstoden av anslaget ur den åttonde Europeiska utvecklingsfonden (EUF) kommer att ges en ny inriktning; medlen kommer att gå till projekt som direkt kommer den haitiska befolkningen till godo, stärker det civila samhället och den privata sektorn samt kan stödja demokratiseringsprocessen och stärkandet av rättsstaten och valprocessen.

b) Besluten angående meddelande om anslag inom ramen för den nionde EUF, programplanering för och undertecknande av det tillämpliga nationella

<sup>438</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Haiti, 16/9/2003, Dok. 12596/03.

<sup>439</sup> KOM(2003) 786, 15/12/2003. Intressant nog finns inga språkversioner tillgängliga på EUR-Lex. Dessutom tog Rådet beslut endast en vecka efter Kommissionen skickat sitt förslag, vilket signalerar att Rådet inte behövde mycket vägledning i frågan i detta skedet.

<sup>440</sup> Rådets beslut av den 22 december 2003 om ändring av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG, EUT L 345, 31/12/2003, s. 156.

vägledande programmet kommer att fattas på grundval av hur Amerikanska samarbetsorganisationens resolution nr 822 genomförs, i synnerhet kraven rörande lagstiftningsprocessen och den lokala valprocessen, däribland inrättandet av det provisoriska elektorsrådet, elektorsrådets inrättande av valobservatörskommissionen och anordnandet av nationella val.<sup>441</sup>

Den stora förändringen blev att de medel som redan gjorts tillgängliga nu dirigerades om, från regeringens disposition till representanter för det civila samhället.

I december kulminerade det tryck som byggts upp under hela året. Beväpnade gäng gick runt på gatorna, i synnerhet i Port-au-Prince, Gonaïves, Cap-Haitien, Petit-Goave och Jacmel. Kannibalarmén, som tidigare letts av Aristides före detta nära allierade Amiot Métayer, var en av de grupper som verkligen beväpnade sig mot presidentmakten. Métayer hade mördats under hösten 2003, och Kannibalarmén hävdade att presidenten låg bakom mordet.<sup>442</sup>

Den 15 januari utfärdade Ordförandeskapet ett uttalande. Unionen fördömde de allvarliga kränkningar mot mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen och principerna om demokratiskt styrelseskick de sett försiggå i Haiti. Särskilt hårt fördömer EU brott mot yttrandefriheten och demonstrationsfriheten.<sup>443</sup>

Under februari kulminerade våldet.<sup>444</sup> De första striderna stod i Gonaïves, Haitis fjärde största stad. Det var just i Gonaïves som Haitis självständighet utropades den 1 januari 1804, nästan exakt 200 år tidigare. Det var dessutom i Gonaïves som den första striden i vad som skulle bli Jean-Claude Duvaliers fall stod. En vecka efter stridigheterna brutit ut var ett tiotal städer belägrade av rebeller. Aristide lät likväl meddela att han vägrade lämna sin post före nästa ordinarie val 2006.

<sup>441</sup> Rådets beslut av den 22 december 2003 om ändring av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG, EUT L 345, 31/12/2003, s. 156, Bilaga.

<sup>442</sup> Allt värre oroligheter i Haiti, Göteborgs-Posten, 14/12/2003; Haiti, Landguiden, Utrikespolitiska Institutet, <http://www.ui.se> (2008-10-15).

<sup>443</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om den politiska situationen i Haiti.

<sup>444</sup> Gerilla intog haitisk stad, Göteborgs-Posten, 7/2/2004; Nya blodiga strider på Haiti, 8/2/2004; Haitisk rebellstad avskuren från omvärlden, Göteborgs-Posten, 9/2/2004; Våldsamt uppror i Haiti, Svenska Dagbladet, 9/2/2004; Haiti allt närmare öppet inbördeskrig, Göteborgs-Posten, 10/2/2004; Oro i Haiti fortsätter efter våldsamt helg, Svenska Dagbladet, 10/2/2004; FN varnar för allvarlig kris i Haiti, Göteborgs-Posten, 11/2/2004; Minst 42 döda i Haiti, Svenska Dagbladet, 11/2/2004; Fortsatt kaotiskt i Haiti, Göteborgs-Posten, 13/2/2004;

Den 17 februari uttalade Ordförandeskapet EU:s djupa oro över situationen i Haiti.

Europeiska unionen är djupt oroad över de senaste utbrotten av våldsamheter i flera städer i landsorten. Unionen uppmanar alla politiska aktörer, utan undantag, att avhålla sig från alla former av våld.

Den allvarligt försämrade säkerhetssituationen i Haiti åtföljs av grova brott mot de mänskliga rättigheterna och demokratiska principerna. I detta sammanhang beklagar Europeiska unionen att beväpnade gäng den 12 och den 15 februari återigen förhindrade en fredlig demonstration.

Unionen erinrar om att president Aristide den 31 januari i år i Kingston godtog Caricoms förslag till ”preliminär handlingsplan”. En viktig del av handlingsplanen är den garanterade rätten till fredliga demonstrationer.

Europeiska unionen känner stor oro över de återkommande brotten mot internationell humanitär rätt. Den erinrar om skyldigheten för alla att respektera personalen, inrättningarna, transportmedlen och sjukvårdsmaterielen. Röda Korset är ett tecken för detta skydd och skall respekteras.

Europeiska unionens djupa övertygelse är att lösningen på den nuvarande krisen i Haiti måste vara fredlig och uppnås genom dialog och kompromisser. Alla konstitutionella lösningar måste beaktas.

Europeiska unionen stöder särskilt Caricoms initiativ och uppmanar alla parter att ansluta sig till detta. Den uppmanar de haitiska myndigheterna att respektera och konkret genomföra president Aristides åtaganden i enlighet med de tidsfrister man enats om i handlingsplanen.<sup>445</sup>

EU:s oro var naturligtvis befogad. Aristide hade inte tillräckligt med trupper att stå emot rebellrörelsen. Den 21 februari skall Aristide ha godkänt en fredsplan som innebar att han skulle sitta kvar vid makten till nästa val, 2006, med kraftigt begränsad makt.<sup>446</sup> USA och Frankrike skulle, tillsammans med OAS och den västindiska organisationen CARICOM, ha förhandlat fram avtalet. Samtidigt stod det ganska snart klart att oppositionsledarna sade nej till förslaget.<sup>447</sup>

<sup>445</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Haiti, 17/2/2004, Dok. 6382/1/04 REV 1.

<sup>446</sup> Aristide godtar fredsplan för Haiti, Göteborgs-Posten, 22/2/2004.

<sup>447</sup> Nej till fredsplan på Haiti, Göteborgs-Posten, 25/2/2004.

Säkerhetsrådet diskuterade situationen under februaris sista dagar, och den 29 februari lämnade Aristide Haiti för Centralafrikanska republiken. Han kom senare att förklara att han lämnat Haiti mot sin vilja.<sup>448</sup>

#### 5.7.2.6 FN-styrka återvänder till Haiti

Den 29 februari antog Säkerhetsrådet resolution 1529.<sup>449</sup> I preambeln noterar Säkerhetsrådet att president Aristide avgått och att författningsdomstolens ordförande Boniface Alexandre svurit presidenteden i enlighet med konstitutionen. Vidare bestämmer Säkerhetsrådet att konflikten utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och agerar sålunda under kapitel VII FNS genom att etablera en Multinational Interim Force med uppdrag att skapa en stabil och säker miljö i Haiti. Styrkan leddes av USA och hade deltagare från Frankrike, Kanada och Chile.<sup>450</sup> Generalsekreteraren föreslog dock att den interimistiska multinationella styrkan gradvis skulle övergå i en FN-ledd styrka som han kallade MINUSTAH (United Nations Stabilization Mission in Haiti).<sup>451</sup>

Den 19 mars välkomnade Ordförandeskapet den nya regeringen i Haiti.<sup>452</sup> Ordförandeskapet såg med tillförsikt på framtiden mot bakgrund av premiärminister Latortues uttalanden om vikten av nationell försoning. Dessutom välkomnade EU den interimistiska multinationella FN-styrkan. Återigen berömmar EU OAS:s och CARICOM:s arbete för freden i Haiti.

Säkerhetsrådet beslutade den 30 april att följa Generalsekreterarens förslag och etablerade MINUSTAH.<sup>453</sup>

Den 29 juni lämnade Kommissionen återigen ett uppdaterat förslag till revidering av Rådets beslut om avslutande av samråd.<sup>454</sup> I motivering till

<sup>448</sup> Aristide anklagar USA för att ha tvingat bort honom, Göteborgs-Posten, 2/3/2004; Ännu kaotiskt i Haiti – träta om Aristides flykt, Göteborgsposten, 3/3/2004; Aristide manar till motstånd, Svenska Dagbladet, 9/3/2004. Det kan kort kommenteras att Aristides anklagelser skulle kunna formuleras i internationellrättslig språkdräkt och resa en allvarig anklagelse mot USA om inblandning i annat lands inre angelägenheter. Förhandlingarna som föregick Aristides landsflykt har inte redovisats, och vid tillfället då han lämnade Haiti var Aristide fortfarande folkvald president enligt Haitisk lag. En sådan argumentation skulle varit intressant att följa, även om det inte av sig själv innebär att USA begått något brott mot internationell rätt.

<sup>449</sup> Resolution 1529 (2004), S/RES/1529 (2004).

<sup>450</sup> Report of the Secretary-General on Haiti, 16/4/2004, S/2004/300, s. 7.

<sup>451</sup> Report of the Secretary-General on Haiti, 16/4/2004, S/2004/300, s. 20.

<sup>452</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om bildandet av den nya regeringen i Haiti, 19/3/2004, Dok. 7578/04.

<sup>453</sup> Resolution 1542 (2004), 30/4/2004, S/RES/1542 (2004).

<sup>454</sup> KOM(2004) 454, 29/6/2004.

förslaget meddelas att Kommissionär Poul Nielson träffat premiärministern i övergångsregeringen, Gérard Latortue i Bryssel den 12 maj, för att diskutera hur den nya interimregeringen ämnade arbeta med den svåra politiska konflikten. Premiärminister Latortue återkom i en skrivelse daterad den 25 maj med utfästelsen att den nya regeringen skulle återge landet ett konstitutionellt demokratiskt styre genom fria och rättvisa val inom 18 månader.

Kommissionen valde att uppmuntra interimregeringens beslut, och föreslog nya reviderade ”lämpliga åtgärder”.<sup>455</sup> Den stora, för Haitis räkning, goda nyheten var att den nionde Europeiska utvecklingsfonden skulle komma att göras tillgänglig så fort val hållits. Dessutom skriver Kommissionen att de ”lämpliga åtgärderna” kunde komma att lyftas efter att demokratiska val hållits.

Rådet beslutade den 24 september att anta Kommissionens förslag till reviderade lämpliga åtgärder med några små justeringar.<sup>456</sup> Även om Rådets formulering är en reviderad version av Kommissionens förslag är det inte

<sup>455</sup> ”Det föreslås därför att det görs en översyn av de lämpliga åtgärderna enligt följande:

1. En omläggning av de återstående medlen ur den åttonde Europeiska utvecklingsfonden (EUF) till program som direkt kommer det haitiska folket till godo, för att stärka det civila samhället och den privata sektorn samt att stödja demokratiseringen, förstärkning av rättsstaten och valprocessen kommer att fortgå och kan även omfatta sådana insatser som fastställts såsom prioriteringar på kort och medellång i behovsprövningen (Interim Co-operation Framework–ICF), som inrättats i nära samarbete mellan övergångsregeringen, det civila samhället och de större bidragsgivarna.

2. Tilldelningen av medel ur den nionde EUF kommer att meddelas när detta beslut offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning* (med möjlighet att utnyttja anslaget innan landstrategidokumentet och det nationella vägledande programmet inom ramen för den nionde EUF har undertecknats, i överensstämmelse med de faktiska behoven).

3. Samtalen om programplaneringen rörande medlen inom den nionde EUF kommer att inledas med den nationella utanordnaren med sikte på att utarbeta ett landstrategidokument och ett nationellt vägledande program. I strategin kommer resultatet av behovsprövningen att beaktas.

4. Det nationella vägledande programmet kommer att undertecknas tillsammans med Haitis nya, demokratiskt valda, regering efter det att val har genomförts i landet med beaktande av Amerikanska samarbetsorganisationens resolution (OAS) 822 och godtagits såsom fria och rättvisa av behöriga haitiska myndigheter och av det internationella samfundet. Det bör noteras att allmänna val förväntas äga rum senast i mitten av 2005.

5. Bidrag till regionala projekt, insatser av humanitärt slag och handelssamarbete berörs inte”, KOM(2004) 454, 29/6/2004, s. 3.

<sup>456</sup> Rådets beslut av den 24 september 2004 om ändring av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2004/681/EG), EUT L 311, 8/10/2004, s. 30.

någon stor materiell skillnad mellan de två. Det nya beslutet skulle gälla som längst till 31 december 2005.

Generalsekreterarens första rapport om MINUSTAH:s arbete var positiv. I augusti deltog militära trupper från 12 länder, och huvuddelen av manskapet kom ifrån Brasilien, Chile och Argentina.<sup>457</sup>

En av de viktigare uppgifterna för MINUSTAH var att samarbeta med det provisoriska elektorsrådet i frågan om att anordna nya val, såväl till parlament som till presidentposten. I Generalsekreterarens rapport från 30 augusti förmedlades en något positiv bild av hur det arbetet fortlöpte. Den bilden kom att mörkna något fram till mitten av november, då Generalsekreteraren återigen lämnade en rapport till säkerhetsrådet. Trots att elektorsrådet led av inre motsättningar, vilka skulle komma att leda till att dess president avgick den 8 november, och att samråd hållits mellan elektorsrådet, MINUSTAH och de politiska partierna i syfte att klara ut motsättningarna, lyckades elektorsrådet enas om att lokala val skulle hållas 6 november 2005 och parlaments- och presidentsval den 27 november 2005.<sup>458</sup>

Den generella bild Generalsekreteraren lämnade i rapporten från den 18 november gav en mörkare beskrivning jämfört med den som framträdde i rapporten från 30 augusti. Våldet hade återigen ökat och Generalsekreteraren uppmanade de medlemsstater som åtagit sig att bistå med resurser att verkligen hålla tidtabellen för sina åtagande, eftersom MINUSTAH var mycket beroende av dessa.

Den 29 november förlängde Säkerhetsrådet MINUSTAH:s mandat till 1 juni 2005, och angav samtidigt att det ämnade förlänga det ytterligare igen.<sup>459</sup> Trots att Generalsekreteraren rapporterat sin oro över att utvecklingen mot fred i Haiti tagit ett steg tillbaka är EU tyst. Återigen ser vi hur EU trätt tillbaka då FN tagit rodret vid en konfliktsituation.

<sup>457</sup> Övriga trupsändande länder var Benin, Bolivia, Kroatien, Frankrike, Nepal, Paraguay, Peru och Uruguay. Frankrikes bidrag bestod i att 2 officerare fanns på plats bland de totalt 2755 utplacerade. EU-medlemmarna lyste således med sin frånvaro vilket kan tolkas som att andra länder ansåg att Haiti låg närmare deras eget ansvar. Bland de 365 civila som ingick i insatsen kom 32 från Frankrike och 5 från Portugal. Interim report of the Secretary-general on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 30/8/2004, S/2004/698.

<sup>458</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 18/11/2004, S/2004/908.

<sup>459</sup> Resolution 1576 (2004), 29/11/2004, S/RES/2004.

### 5.7.2.7 Haiti på väg mot demokratiska val?

Under de första månaderna av 2005 återfick elektorsrådet fullt medlemsantal, parlamentet godkände en ny vallag, och datum för lokala val, parlamentsval och presidentval föreslogs parlamentet av elektorsrådet. Landet plågades dock fortfarande av våld, framför allt till följd av den stora mängd illegala vapen som cirkulerade.<sup>460</sup>

Generalsekreteraren rapporterade att förberedelserna inför höstens val verkade lovande. Säkerhetssituationen i landet var dock fortfarande ett stort orosmoment.<sup>461</sup> I juni både förlängde och förstärkte Säkerhetsrådet MINUSTAH:s mandat, med tanke på de stundande valen.<sup>462</sup>

Den 9 augusti sände Kommissionen ett utförligt förslag till Rådet, där det föreslogs att de ”lämpliga åtgärderna”, som beslutats 29 januari 2001 och successivt förändrats men likväl förlängts, nu skulle upphävas. Kommissionen byggde sin argumentation på att förhandlingarna med interimregeringen, sett i ljuset av FN:s säkerhetsråds och dess Generalsekreterares bedömningar, givit att Haiti förtjänade att suspensionen hävs, och att de sista innehållna medlen nu frigjordes. Dessutom lade Kommissionen stor vikt vid att Haiti under den nya interimregeringen skött sina avbetalningar till Världsbanken och att Internationella valutafonden bedömt Haitis insatser när det gäller ekonomisk återhämtning som goda.<sup>463</sup>

I början av september meddelade elektorsrådet att valen flyttats fram. Dessutom låg röstregistreringen långt efter i sitt arbete. MINUSTAH och OAS bedömde elektorsrådets förberedelser som så pass undermåliga att de två aktörerna gemensamt skapade en lista med 10 prioriterade åtgärder, vilken sändes till Haitis regering. I oktober månad hade röstregistreringsproblemen åtgärdats, men listan med de 10 prioriterade åtgärderna hade ännu inte fått genomslag.<sup>464</sup>

Den senaste utvecklingen, och de problem som började torna upp sig i form av framflyttade val påverkade visserligen Rådets bedömning av situationen, men inte tillräckligt för att åsidosätta Kommissionens förslag.<sup>465</sup> Den

<sup>460</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 25/2/2005, S/2005/124.

<sup>461</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 13/5/2005, S/2005/313.

<sup>462</sup> Resolution 1608 (2005, 22/6/2005, S/RES/1608 (2005).

<sup>463</sup> KOM(2005) 367, 9/8/2005.

<sup>464</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 6/9/2005, S/2005/631.

<sup>465</sup> I Rådets beslut anges att: ”[v]i noterar möjligheten till en revidering av tidsplanen för

17 oktober fattade Rådet beslut om att häva suspensionen som varit ikraft med stöd av artikel 96 Cotonou sedan januari 2001.<sup>466</sup>

Rådet motiverade sitt beslut i en skrivelse till Haitis övergångsregering. Bland annat framhöll Rådet att:

Europeiska unionen har genom egna kanaler och genom säkerhetsrådets rapporter om Haiti gjort en bedömning av de framsteg som har gjorts på de politiska och ekonomiska områdena. Vi anser att den demokratiska processen i Haiti skulle gynnas av kompletterande ekonomiskt bistånd, och vi har därför beslutat att åtgärderna enligt beslut 2001/131/EG skall upphävas och att fullt samarbete med Haiti återupptas med alla tillgängliga instrument, inbegripet eventuellt ekonomiskt bistånd. Enligt dessa åtgärder skulle undertecknandet av det nationellt vägledande programmet enligt den nionde EUF ha skett efter de allmänna valen och med en ny demokratiskt vald regering. Programplaneringen rörande den nionde EUF pågår för närvarande med er regering och det nationellt vägledande programmet kommer nu att undertecknas så snart som planeringen är klar. Det är viktigt att denna process går fort så att anknytande åtgärder som gynnar den haitiska befolkningen också genomförs snabbt. Vi vill emellertid understryka att våra farhågor beträffande situationen i ert land kvarstår.<sup>467</sup>

Rådet nämnde Säkerhetsrådets rapporter som viktiga informationskällor. Dessutom motiverades beslutet med att den demokratiska processen skulle gynnas av kompletterande ekonomiskt bistånd, vilket är ett klart exempel på hur positiva åtgärder tillämpas. Samtidigt framhöll Rådet i sista meningen i det citerade stycket att Haiti har långt kvar innan det kan klassas som en demokratisk stat bland andra.

Den 31 december 2005 hade valen fortfarande inte hållits i Haiti.

---

valen, med lokala val i december 2005 och parlamentsval och nya presidentval i två omgångar i november 2005 och januari 2006, vilket fortfarande skulle göra det möjligt för den nya regeringen att tillträda i februari 2006.”, Rådets beslut av den 17 oktober 2005 om upphävande av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2005/756/EG), EUT L 285, 28/10/2005, s. 45, Bilaga.

<sup>466</sup> Rådets beslut av den 17 oktober 2005 om upphävande av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2005/756/EG), EUT L 285, 28/10/2005, s. 45.

<sup>467</sup> Rådets beslut av den 17 oktober 2005 om upphävande av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2005/756/EG), EUT L 285, 28/10/2005, s. 45, Bilaga.



### 5.7.3 Sammanfattning Haiti

Efter en modern historia kantad av våld och förtryck under diktatorn François Duvalier och dennes son, Jean-Claude Duvalier, antogs en ny författning i Haiti 1987. Dessvärre ledde detta inte till den politiska stabilitet som Haiti behövde. Då Jean-Bertrand Aristide tillträdde i februari 1991 hoppades många att Haiti skulle kunna gå mot stabilitet. Dessvärre avsattes han redan i september av general Raoul Cedras. Efter en massiv FN-insats återinstallerades Aristide den 15 oktober 1994.

Den 25 juni 1995 hölls val till parlament ock lokal förvaltning. EU:s ordförandeskap bedömde att valet varit framgångsrikt. I december hölls andra omgången i parlamentsvalet, samt presidentval. Före detta premiärministern, René Préval segrade i presidentvalet och den 7 februari 1996 svor han presidenteden som Haitis andre demokratiskt valde president i landets knappt 200-åriga historia.

FN försökte under de följande åren avveckla sina insatser i Haiti, men fick gång på gång återkomma med nya initiativ, eftersom Haitis egna poliskår inte lyckades garantera säkerheten för landets medborgare.

Under 1997 hölls såväl lokala val som fyllnadsval till parlamentet. OAS rapporterade att valen dessvärre lidit av flera tillkortakommanden, särskilt processuella. Den andra omgången fyllnadsval, i juni 1997, fick EU:s ordförandeskap att uttala oro över möjligheten att hålla fria, demokratiska val i Haiti.

I mars 2000 skulle det återigen hållas lokala val och val till parlamentet. Valen sköts upp i ett sent skede, och EU uttalade genom Ordförandeskapet kritik mot att Haiti trots omfattande internationellt stöd ännu inte förmått hålla opartiska, fria val.

Valen hölls likväl den 21 maj 2000. De första rapporterna från OAS valövervakning var positiva, men ganska snart uppdagades allvarliga brister i rösträkningsmetoderna. Då president Préval valde att godkänna valen, och tillkännage att den andra valomgången skulle hållas den 9 juli, meddelade OAS att de avstod från att övervaka den andra omgången, eftersom organisationen ansåg att den första omgångens resultat var kraftigt felaktigt. EU:s ordförandeskap uttalade den 12 juli sitt stöd för OAS bedömning, och varnade dessutom Haiti att biståndet kunde komma att dras in med stöd av Lomékonventionen.

Den 25 juli föreslog Kommissionen att Rådet skulle kalla Haiti till samråd till följd av det grova åsidosättandet av haitisk vallag vid det senaste valet. Rådet beslutade den 2 augusti att följa Kommissionens förslag. Samrådet

hölls i Bryssel den 28 september 2000, och i en underhandsrapport daterad 28 september förklarade Rådet att det ansåg att Haiti brutit mot artikel 9 i Cotonouavtalet genom att vägra att bemöta OAS:s kritik samt att oppositionens överklagande av valresultatet lämnats utan åtgärd.

Kommissionens förslag till att avsluta samrådet skickades till Rådet den 21 december. Rådet avslutade samrådet den 29 januari 2001. Rådet beslutade att suspendera bistånd i pågående projekt under Europeiska utvecklingsfonden, samt att avvakta beslut om tilldelning i kommande utvecklingsfond. Den gemensamma AVS-EG-församlingen riktade i en resolution den 22 mars skarp kritik mot EU:s tillämpning av artikel 96. I första hand kritiserades åtgärderna för att vara förhastade och icke-transparenta. Församlingen efterfrågade klarare riktlinjer för vad som utgjorde ett brott mot artikel 9 Cotonou. Kritiken är mycket intressant och i samband med AVS-EG-församlingens resolution ställdes även frågor till Kommissionen kring suspensionsproceduren i Europaparlamentet. Kritiken ledde till att Kommissionens nästa värdering av konflikten innehöll en öppen lista med specificerade indikatorer och angivna lämpliga åtgärder kopplade till dessa. Denna typ av transparens hade Kommissionen tidigare inte praktiserat i sina förslag till Rådet med anledning av artikel 366a Lomékonventionen eller artikel 96 Cotonou. Eftersom de åtgärder Rådet beslutat om i januari tidsbestämts till 31 december 2001 skulle alltså Kommissionen föreslå Rådet huruvida åtgärderna skulle behållas eller avvecklas. Kommissionen föreslog fyra lämpliga åtgärder, med innebörden av en lättnad på suspensionen av samarbete, och vilka åtgärder Haiti behövde vidta för att erhålla de positiva lämpliga åtgärderna. Rådet antog Kommissionens förslag med några mindre justeringar.

Då det suspenderade samarbetet skulle ses över nästa gång, i december 2002, stod det klart att ingen av de fyra indikatorerna uppfyllts av Haiti. Detta hindrade dock inte Kommissionen från att föreslå att vissa av de suspenderade projekten skulle återupptas, främst med hänsyn tagen till OAS:s bedömning av att behovet av ekonomiskt bistånd var så pass stort att fortsatt suspension skulle verka kontraproduktivt. Rådet valde att formulera om de "lämpliga åtgärderna" så att Haiti fick tillgodogöra sig två av de fyra åtgärder man satt upp som belöning för åtgärder från Haitis sida året innan, utan att Haiti uppfyllt indikatorerna.

I december 2003 förändrade EU återigen åtgärderna. Den stora skillnaden i det senaste beslutet jämfört med det från föregående år var att medel som tidigare gjorts tillgängliga nu dirigerades om från att ha varit disponibla för regeringen till att gå direkt till olika initiativ inom det civila samhället.

I februari 2004 utbröt ett uppror mot president Aristide i Haiti. Efter att

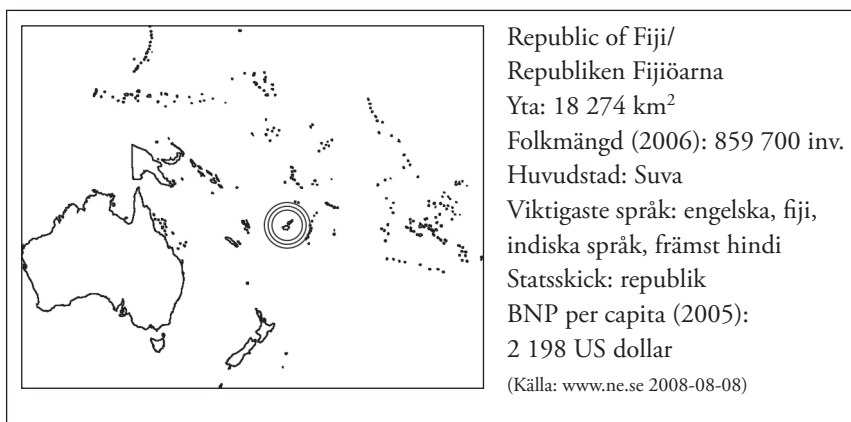
säkerhetsrådet diskuterat saken, och USA och Frankrike förhandlat med Aristide och Centralafrikanska republiken, lämnade Aristide Haiti för Afrika den 29 februari. Säkerhetsrådet välkomnade dåvarande presidenten för Högsta domstolen i Haiti, Boniface Alexandre, som ny president. EU välkomnade den nya regeringen den 19 mars. Den 17 oktober 2005 beslutade Rådet att häva suspensionen av utvecklingssamarbetet med Haiti, vilken varit i kraft sedan januari 2001, eftersom Rådet ansåg att det skulle gynna den demokratiska utvecklingen i Haiti.

#### 5.7.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Haiti 1995–2006

Datum	Aktör	Referensnummer
24/6/1993	Rådet	OJ L 155, 26/6/1993, p. 2.
2/7/1997	Uttalande från Ordförandeskapet (UO)	
14/5/1998	Europaparlamentet (EP)	OJ C 135, 14/5/1999, p. 171.
26/1/1999	UO	
15/3/2000	UO	Dok. 6806/00.
12/7/2000	UO	Dok. 10179/00.
25/7/2000	Kommissionen (Komm)	KOM(2000) 486, 25/7/2000, s. 2.
4/8/2000	Rådet	Doc. 10765/00.
27/7/2000	AVS-EG	EGT L 195, 1/8/2000, s. 46.
28/9/2000	Rådet	Doc. 11706/00.
1/12/2000	UO	Dok. 13864/00.
21/12/2000	UO	KOM(2000) 856, 21/12/2000
29/1/2001	Rådet	EGT L 48, 17/2/2001, s. 31.
2/2/2001	Rådet	Dok. 5699/01.
6/2/2001	UO	Dok. 5924/01.
22/3/2001	AVS-EG	OJ 265, 20/9/2001, s. 55.
30/3/2001	EP	OJ 318 E, 13/11/2001, p. 165.
1/6/2001	Komm	OJ 318 E, 13/11/2001, p. 165.
28/6/2001	UO	Doc. 10237/01
26/10/2001	UO	Dok. 13274/01
14/12/2001	Komm	KOM(2001) 781, 14/12/2001, s. 3.

<b>Datum</b>	<b>Aktör</b>	<b>Referensnummer</b>
21/1/2002	Rådet	EGT L47, 19/2/2002, s. 34.
24/1/2002	UO	Dok./5552/02.
31/1/2002	EP	OJ 277 E, 14/11/2002, p. 22
14/3/2002	Komm	OJ 277 E, 14/11/2002, p. 22
19/7/2002	UO	Dok. 10964/02.
11/12/2002	Komm	KOM(2002) 716
10/1/2003	Rådet	EGT L 20, 24/1/2003, s. 23.
7/3/2003	UO	Dok. 6797/03.
10/7/2003	UO	Dok. 11137/03.
16/9/2003	UO	Dok. 12596/03.
15/12/2003	Komm	KOM(2003) 786
22/12/2003	Rådet	EUT L 345, 31/12/2003, s. 156.
17/2/2004	UO	Dok. 6382/1/04 REV 1.
19/3/2004	UO	Dok. 7578/04.
29/6/2004	Komm	KOM(2004) 454.
24/9/2004	Rådet	EUT L 311, 8/10/2004, s. 30.
9/8/2005	Komm	KOM(2005) 367.
17/10/2005	Rådet	EUT L 285, 28/10/2005, s. 45.

## 5.8 Fiji



### 5.8.1 Bakgrund

Av Fijis drygt 300 öar är omkring 100 befolkade, men nästan 70 % av landets invånare bor på den största ön, Viti Levu. Totalt har Fiji en yta jämförbar med Värmlands, men en stor del av denna är hav, varför de nästan 850 000 invånarna gör åtminstone den största ön till ett tätbefolkat område.

Det har bott människor på öarna sedan drygt 3 300 år tillbaka, men européerna kom dit först på 1700-talet. Även om öarna siktats av holländaren Abel Tasman 1643 var det först då James Cook som kom dit på 1770-talet som den europeiska kolonisationen vaknade. Under 1800-talet skövlades Fijis tillgångar på sandelträ av européer och 1874 blev Fiji en brittisk koloni.

De fijiska hövdingarna var ovanligt framgångsrika i förhandlingarna med sina koloniserare. Fiji behöll sitt självstyre och lyckades förhandla fram ett avtal med kolonialmakten Storbritannien. I avtalet de slöt med britterna infördes två villkor vilka då var utomordentligt viktiga för Fiji, men som i modern tid givit upphov till stora politiska svårigheter. Det första villkoret var att ingen mer jord skulle föras över från fijierna till nybyggarna. Det andra villkoret var att britterna inte fick lov att använda fijierna som arbetskraft.

Eftersom britterna behövde arbetskraft till de sockerplantage de anlagt var de tvungna att importera arbetskraft. Mellan 1879 och 1916 rekryterades kontraktsarbetare i Indien. En stor andel av indierna valde att stanna kvar i Fiji efter det att deras kontrakt löpt ut, vilket ledde till att indierna var landets största folkgrupp i mitten på 80-talet. Strax innan statskuppen

1986 utgjorde indierna 49 % av Fijis befolkning, medan fijierna utgjorde 46 %.<sup>468</sup>

Det var också indierna som var ivrigast i självständighetskampen. Med stöd av FN drevs frågan och britterna gav Fiji självständighet den 10 oktober 1970. Fijier och indier hade under alla år levt strikt segregerat. Fijierna var traditionellt jordbrukare och levde på landet, medan indierna levde i städerna och sysslade framför allt med handel. Förbudet för andra folk att äga land var naturligtvis en starkt bidragande orsak till uppdelningen, men efter självständigheten flyttade fler och fler fijier till städerna, framför allt till huvudstaden Suva.

Segregationen återspeglades i politiken. Under 70-talet startade flera framstående fijier kampanjer som syftade till att Fiji skulle styras av fijierna. Efter valet 1987 fick Fiji för första gången en regering där flertalet ministrar var indier.

Det tog inte mer än en månad för militären att revoltera. Överstelöjtnant Sitiveni Rabuka ledde upproret i maj 1987, och tillsatte en egen regering. Kuppen fördömdes av omvärlden och Fiji uteslöts ur det brittiska samväldet. I september hade en kompromiss förhandlats fram bland de politiska ledarna, men Rabuka godtog inte denna och genomförde en ny kupp. I oktober utropades Republiken Fiji. Den förre generalguvernören Penaia Ganilau blev landets förste president.

I december installerades en civil regering, där Rabuka blev inrikesminister. Regeringen saknade företrädare från den politiska koalition som vunnit valet.

Nästa val hölls 1992, och det nybildade fijinationalistiska SVT (Soqosoqo ni Vakavulewa ni Taukei) fick flest röster och bildade regering. Ledare för SVT, eller Fijian Political Party som det heter på engelska,<sup>469</sup> var Rabuka och därmed tog han premiärministerposten.

### **5.8.2 EU:s åtgärder gentemot Fiji sedan 1995**

I september 1996 presenterade Fijis grundlagskommitté en rapport om ett förslag till ny grundlag. Utredningen hade letts av Nya Zeelands förre generalguvernör Paul Reeves. Intressant nog var premiärminister Rabuka för en ny grundlag, med mångkulturell acceptans, trots att han lett militärkuppen som berövade den första indiskdominerade regeringen makten 1987. Den nya författningen antogs i slutet av juli 1997.

<sup>468</sup> Fiji, Landguiden, Utrikespolitiska institutet, <http://www.ui.se> (2008-10-15).

<sup>469</sup> Engelska är sedan kolonialtiden fortfarande utbredd och har status som officiellt språk.

1999 hölls val för första gången under 1997-års författning. Då segrade en koalition mellan det indiskdominerade FLP och tre fijiska partier. Mahendra Chaudry blev Fijis förste premiärminister med indisk bakgrund. Återigen vaknade debatten om ursprungsbefolkningens rättigheter med demonstrationer och oroligheter som följd.

#### 5.8.2.1 *Gisslandrama, maj 2000*

Den 19 maj ledde George Speight sju beväpnade män i en stormning av Fijis parlament. Premiärminister Chaudry tillfångatogs tillsammans med ett 40-tal parlamentsledamöter.<sup>470</sup> Speight förklarade att han handlat i alla urinvånarens intresse. Han gjorde anspråk på all verkställande makt och återkallade den författning som antagits 1997.

Militären förklarade sitt stöd för den sittande regeringen, och därmed menade de att det var fråga om ett gisslandrama, inte en statskupp.

EU:s Ordförandeskap fördömde samma dag ”det väpnade upproret”.<sup>471</sup> Fijis metodistkyrka fick stöd av de centrala fackföreningarna i ett tidigt fördömande av Speights uppror. Polisen ställde sig på samma sida som militären, och Speight hade således ytterst begränsat stöd.<sup>472</sup> President Ratu Sir Kaminese Maras position i konflikten var inledningsvis otydlig. Enligt Göteborgs-Posten skall presidenten ha uttalat att ”Jag kan inte säga att jag kommer att återinsätta den regering som har orsakat alla dessa problem”.<sup>473</sup> Kommissionens inställning var att president Kaminese Mara den 27 maj tvingades avsätta den demokratiskt valda premiärministern och dennes regering.<sup>474</sup> Samtidigt suspenderade presidenten representanhusets verksamhet under 6 månader. Den 29 maj överlämnade president Kaminese Mara befälet över de väpnade styrkorna till kommendör Frank Bainiramara, som deklarerade att militären nu tagit makten i Fiji, införde krigslagar och ett 24-timmars långt utgångsförbud.

Speight höll ännu i början av juni Chaudry och ett 30-tal parlamentsledamöter fångna, då han överlämnade en kravlista med nio punkter till militärstyret. Bland annat krävde Speight att hans medarbetare Jope Seniloli skulle utses till president samt att alla inblandade i gisslandramat skulle ges

<sup>470</sup> KOM(2000) 460, 24/7/2000; Fijis premiärminister hålls som gisslan, Svenska Dagbladet, 20/5/2000.

<sup>471</sup> KOM(2000) 460, 24/7/2000.

<sup>472</sup> Oklart stöd för kuppleddare, Göteborgs-Posten, 21/5/2000.

<sup>473</sup> Kuppmaakare får oväntat stöd, Göteborgs-Posten, 23/5/2000.

<sup>474</sup> KOM(2000) 460, 24/7/2000.

amnesti. Speight hade vid detta laget de fijiska stambövdingarnas stöd, och anhängare till Speight hade demonstrerat på Suvas gator.

EU:s ordförandeskap utfärdade den 29 maj en förklaring där kuppen fördömdes.<sup>475</sup>

Den 6 juni suspenderade det brittiska samväldet Fijis medlemskap, krävde att gisslan släpptes och att Fiji återgick till ett demokratiskt styrelseskick.<sup>476</sup>

Under slutet av juni frigavs de sista 4 kvinnorna i gisslan.<sup>477</sup> Det innebar att 27 personer fortfarande satt fångna. Samtidigt hårdnade tonen mellan Speight och militärregeringen. Detsamma gällde situationen mellan de bägge gruppernas anhängare. Den 4 juli utbröt skottlossning mellan anhängare till Speight och fijisk militär utanför parlamentet.<sup>478</sup> Dagen därpå gavs kupp-makarna ett ultimatum av militären. De fick 48 timmar på sig att lämna parlamentet, och om de gjorde det skulle de få amnesti.<sup>479</sup> Fredagen den 7 juli utsträcktes tidsfristen 24 timmar, och under söndagen lovade Speight att lämna ifrån sig gisslan, i utbyte mot amnesti för de inblandade.<sup>480</sup>

Europaparlamentet utfärdade den 6 juli en resolution om situationen på Fijiöarna och Salomonöarna. I resolutionen uppmanades de inblandade att lösa konflikten, men också Kommissionen att ”inleda lämpliga förfaranden för att avbryta utvecklingsarbetet med Fijiöarna om det inte sker någon återgång till demokrati inom föreskriven tid.”<sup>481</sup>

### 5.8.2.2 EU kallar Fiji till samråd under artikel 96 Cotonou

Kommissionen föreslog den 24 juli Rådet att inleda samråd med Fiji under artikel 366a Lomékonventionen.<sup>482</sup> I Kommissionens förslag till skrivelse till Fijis ambassadör ges skälen till att kalla Fiji till samråd koncist formulerat:

I en förklaring av den 19 maj 2000 fördömde Europeiska unionens ordförandeskap användningen av väpnade styrkor mot en demokratiskt vald regering och begärde att gisslan omedelbart skulle släppas samt att man omedelbart skulle återgå till demokratiska förfaranden och ett demokratiskt

<sup>475</sup> KOM(2000) 460, 24/7/2000.

<sup>476</sup> Fiji Islands General Election, 25 August–5 September 2001, Commonwealth Secretariat, 2006, s. 6.

<sup>477</sup> Fyra ur gisslan på Fiji släpptes, Göteborgs-Posten, 25/6/2000; Fyra frigavs ur gisslan i Fiji, Svenska Dagbladet, 25/6/2000.

<sup>478</sup> Strider vid Fijis parlament, Göteborgs-Posten, 5/7/2000.

<sup>479</sup> Tidsfrist för kupp-makare i Fiji, Göteborgs-Posten, 6/7/2000.

<sup>480</sup> Fijis kuppleadare lovar att frige gisslan i parlamentet, Svenska Dagbladet, 10/7/2000.

<sup>481</sup> Europaparlamentets resolution om situationen på Fijiöarna och Salomonöarna, Bull. EU 7/8-2000, p. 1.6.112

<sup>482</sup> KOM(2000) 460, 24/7/2000.



styre inom ramen för Fijis författning. I en andra förklaring av den 29 maj 2000 uttryckte Europeiska unionen sin djupa oro över avsikterna att ersätta den demokratiskt valda regeringen med en interimregering och begärde av de fijianska ledarna att de skulle finna en författningsmässigt godtagbar lösning på krisen. Slutligen underströks att en odemokratisk lösning självfallet skulle få konsekvenser för EU:s fortsatta samarbete med Fiji.

Den 30 maj 2000 utfärdade Er regering ett dekret genom vilket 1997 års lag om ändring av Fijis författning upphävdes.

I enlighet med artikel 366a i Lomékonventionen inbjuds Fiji att inleda samråd i syfte att bedöma situationen i detalj och om nödvändigt avhjälpa den.<sup>483</sup>

Kommissionens linje är relativt klar. Enligt Kommissionens uppfattning har EU givit flera varningar, men ingenting har hänt. Även om retoriken är klassisk kan man fundera över vad Kommissionen hade förväntat sig för reaktioner av Fijis dåvarande *de facto* makthavare. Det förefaller föga sannolikt att kuppmaakarna skulle ta till sig kritiken från EU:s ordförandeskap.

Dagen efter Kommissionen sänt sitt förslag till Rådet utfärdade Ordförandeskapet följande uttalande om utvecklingen av situationen på Fiji:

Europeiska unionen välkomnar att samtliga medlemmar i gisslan befriats utan att ha kommit till skada men är fortfarande oroad över utvecklingen av situationen på Fiji som ännu står i strid med grundlagen och präglas av instabilitet och osäkerhet.

Den beklagar att president Mara avsatts och att Mahendra Chaudhrys demokratiskt valda regering bytts ut och är uppbragt över att 1997 års konstitution upphävts. Den betraktar det som ett väsentligt krav i det fijianska folkets intresse, och i syfte att bevara stabiliteten i landet och i området, att rättsstaten återupprättas och att alla delar av den fijianska nationen får sina politiska rättigheter respekterade på grundval av en demokratisk konstitution och en demokratiskt vald regering som återspeglar verkligheten i landet.

Europeiska unionen kommer att överväga lämpliga åtgärder om dessa villkor inte uppfylls snarast och skulle kunna se sig tvingad att ompröva sin politik gentemot Fiji, särskilt i fråga om samarbete och utveckling, om inte demokratisk legalitet återupprättas. Inom ramen för Lomékonventionen skulle detta innebära tillämpning av bestämmelserna i artikel 366a i Lomékonventionen.<sup>484</sup>

<sup>483</sup> KOM (2000) 460, 24/7/2000.

<sup>484</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om utvecklingen av situationen på Fiji, 25/7/2000, Dok. 10578/00.

Det sista stycket är skrivet i en osedvanligt direkt ton. Mot bakgrund av vad som skett de senaste tre veckorna i Fiji kan Ordförandeskapets uttalande förefalla försenat, särskilt sett i ljuset av att beslutet att kalla till samråd fattades av Rådet den 2 augusti.<sup>485</sup>

Den 19 oktober hölls samråd mellan EU och Fiji i Bryssel, ”in a constructive and positive atmosphere.”<sup>486</sup> EU välkomnade lösningen på gisslan-  
krisen, men beklagade samtidigt att presidenten och den demokratiskt valde premiärministern fått lämna sina poster i strid med landets konstitution. Angående framtiden uttryckte Rådet följande:

The EU will be closely following developments in Fiji. In particular it will monitor strict compliance with the commitments made by Fiji's interim government, especially as regards the timetable for revision of the constitution, the holding of free, democratic elections in the next 18 months and the bringing to justice of those responsible for the coup. The Union will continue the dialogue and maintain regular contacts in order to assess developments in the situation. It will, if necessary, consider the appropriate measures to be taken under the Cotonou Agreement.

The European Union stresses that full cooperation by the Fijian authorities is vital if it is to continue to support Fiji's efforts to ensure the economic and social development of the country.

The European Union will continue its contacts with the ACP side as regards further proceedings.<sup>487</sup>

Anordnandet av rättvisa val och lagföring av de ansvariga för statskuppen var krav som EU poängterade i rapporten från samrådets inledande möte. Kommissionens förslag till beslut att avsluta samråd dröjde till den 2 mars 2001.<sup>488</sup> Kommissionen rapporterar i sitt förslag till beslut om avslutande av samråd att:

EU noterade de åtaganden som gjordes av Fijis övergångsregering, särskilt åtagandena att följa en viss tidtabell vid översynen av författningen, hålla fria och rättvisa val inom 18 månader och ställa de personer som bär ansvaret för

<sup>485</sup> Decisions adopted by written procedure, 4/8/2000, Doc. 10765/00. Märk att Rådet formellt kallade till samråd under artikel 96 Cotonou, eftersom Rådet samma dag beslutat att tillämpa artikel provisoriskt. Jämför samråd med Haiti.

<sup>486</sup> Consultations with the ACP side concerning Fiji, pursuant to article 96 of the Cotonou agreement, 26/10/2000, Doc. 12476/00.

<sup>487</sup> Consultations with the ACP side concerning Fiji, pursuant to article 96 of the Cotonou agreement, 26/10/2000, Doc. 12476/00.

<sup>488</sup> KOM(2001) 117, 2/3/2001.

statskuppen inför rätta. Det kunde emellertid konstateras att den nuvarande fjianska regeringen inte har för avsikt att återupprätta vare sig det demokratiskt valda parlamentet, den regering som Folkets koalitionsparti bildat eller 1997 års författning.

Europeiska unionen konkluderade att den kommer att bibehålla regelbunden kontakt och följa utvecklingen på Fiji på nära håll för att övervaka att åtagandena efterlevs. Vidare meddelades att EU kommer, baserat på konsultationer, överväga eventuella lämpliga åtgärder inom ramen för Cotonou-avtalet.<sup>489</sup>

Eftersom EU under samrådet konstaterat att Fijis nuvarande regering inte tänkte möta de krav EU formulerat, de tänkte varken återupprätta det demokratiskt valda parlamentet, den regering Folkets koalitionsparti bildat efter valet 1997 eller 1997 års författning, föreslog Kommissionen en lista med fyra delmål, baserat på de åtaganden Fiji gjort.<sup>490</sup> Delmålen syftade till att underlätta förverkligandet av Fijis åtaganden, och skulle kopplas till att suspenderade biståndsåtgärder hävdes.<sup>491</sup>

De "lämpliga åtgärder" som borde vidtas var enligt Kommissionen, i huvudsak, suspension av finansieringen av redan godkända program under sjätte, sjunde och åttonde utvecklingsfonderna. Dessutom skulle program som ännu inte godkänts stegvis godkännas beroende på hur väl Fiji uppnådde de angivna delmålen.<sup>492</sup>

<sup>489</sup> KOM(2001) 117, 2/3/2001, s. 2.

<sup>490</sup> "1. Ett utkast av författningen färdigställs före utgången av juni 2001. I samband med utarbetandet av utkastet måste samråd äga rum över hela landet och inbegripa hela befolkningen för att säkerställa att förslaget beaktar alla de fjianska befolkningsgruppernas intressen och behov. Förslaget till ny författning måste garantera att såväl de mänskliga, medborgerliga och politiska som de ekonomiska och sociala rättigheterna respekteras på samma sätt för alla fijianer.

2. Efter en folkomröstning antas och offentliggörs den nya författningen före utgången av december 2001.

3. Allmänna, fria och rättvisa val hålls före utgången av juni 2002.

4. Rättsliga åtgärder vidtas mot George Speight och hans anhängare. De rättsliga åtgärderna mot George Speight och andra personer som var direkt inblandade i statskuppen måste fullföljas. De personer som därvid åtalas för brott och fortfarande har viktiga poster i regeringen och kommittén för översyn av författningen måste bytas ut så att normaliseringsprocessen får ökad trovärdighet.", KOM(2001) 117, 2/3/2001, s. 2–3.

<sup>491</sup> Kommissionens förslag är lite märkligt utformat då det tar upp hur de suspenderade biståndsåtgärderna skall hävas, innan det redogör för vad som skall suspenderas.

<sup>492</sup> ". Finansieringen för genomförandet av alla de investeringsprojekt som ingår i Fijis nationella vägledande program inom ramen för den sjätte, sjunde och åttonde Europeiska utvecklingsfonden (EUF) upphävs tills vidare, med undantag av mikroprojektet för primärskoleutbildning på landsbygden.

Den 22 mars välkomnade Ordförandeskapet uppgiften om att expeditionsmministären i Fiji beslutat att hålla val enligt 1997 års författning med början den 27 augusti 2001.<sup>493</sup> Detta besked låg väl i linje med Kommissionens tredje punkt, att allmänna val skulle hållas före utgången av juni 2002, även om Rådet ännu inte tagit något beslut om att avsluta samrådet.

Beslutet att avsluta samrådet togs den 9 april 2001.<sup>494</sup> Rådet beslutade sig för mindre ingripande åtgärder än vad Kommissionen föreslagit:

Mot bakgrund av ovanstående har Europeiska unionen beslutat att avsluta det samråd som inletts i enlighet med artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet. Unionen har beslutat att vidta följande lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 96.2 c i avtalet:

– Meddelande om tilldelning av medel ur den nionde Europeiska utvecklingsfonden (EUF) kommer att göras när fria och rättvisa val har ägt rum och en legitim regering har tillträtt.

– Finansiering och genomförande av nya program och projekt inom ramen för de sjätte, sjunde och åttonde nationella vägledande programmen i Europeiska utvecklingsfonden kommer att påbörjas när fria och rättvisa val har ägt rum och en legitim regering har tillträtt.<sup>495</sup>

---

· När det gäller program för vilka finansieringsavtal ännu inte har undertecknats tillämpas ett stegvis, med villkor förenat, tillvägagångssätt på grundval av de resultat som uppnåtts vad beträffar de angivna delmålen. Det kan under övergångsperioden också vidtas åtgärder till stöd för återupprättandet av en författningenslik demokrati, respekt för rättsstatsprincipen och en sund förvaltning av offentliga angelägenheter.

· Bidrag till regionala projekt, insatser av humanitär natur, handelsamarbete samt handelsrelaterade förmåner berörs inte under övergångsperioden. · Det primära ansvaret för programplaneringen för den nionde Europeiska utvecklingsfonden bereds av Europeiska kommissionens delegation i Fiji, som vid behov kommer att rådfråga de fijiiska myndigheterna.

· Inget tillkännagivande rörande medlen ur den nionde Europeiska utvecklingsfonden görs förrän en positiv utveckling ägt rum, särskilt vad gäller antagandet av en demokratisk författning. Det nationella vägledande programmet kommer att undertecknas först i slutet av övergångsprocessen, när en demokratiskt legitim regering har utsetts efter fria och rättvisa val.”, KOM(2001) 117, 2/3/2001, s. 3.

<sup>493</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Fiji, 22/3/2001, Dok. 7359/01.

<sup>494</sup> Rådets beslut av den 9 april 2001 om avslutande av samråd med Republiken Fijiöarna enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2001/334/EG), EGT, L 120, 28/4/2001, s. 33.

<sup>495</sup> Rådets beslut av den 9 april 2001 om avslutande av samråd med Republiken Fijiöarna enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2001/334/EG), Utkast till skrivelse till Republiken Fijiöarnas president, EGT, L 120, 28/4/2001, s. 34.

Den stora skillnaden är att finansieringen av pågående projekt inte suspenderades. Måhända vägrade Rådet in flera av de åtaganden och åtgärder Fijis regering vidtagit sedan samrådet inleddes. Flera av dessa, exempelvis utlysandet av nya val och bekräftandet av 1997-års författning, låg helt i linje med de synpunkter EU fört fram under samrådet.

Fierro drar slutsatsen att:

This case illustrates that, even if both the Council and the Commission participate in the consultations, the assessment made by each institution may vary considerably. The Commission seems to have a certain preference for punitive approaches, based on the belief that this is the aim of Article 96. The Council, on the contrary, has opted for more flexible approaches.<sup>496</sup>

Jag är benägen att hålla med Elena Fierro, men vill samtidigt påpeka att Fijis regering faktiskt vidtog flera åtgärder i linje med vad EU efterlyst, vilket säkerligen påverkade Rådet. Dessutom vill jag betona att samrådet pågick något längre än normalt, perioden mellan Kommissionens förslag och Rådets beslut om avslutande är visserligen inte anmärkningsvärt lång, men det är däremot tiden mellan inledningen av samrådet (19 oktober 2000) och Kommissionens förslag om avslutande (2 mars 2001). Vilken roll Kommissionens förslag om avslutande av samråd hade i frågan är omöjligt att säga, men det vore snarast naivt att tro att Fijis regering inte tagit del av de relativt allvarliga åtgärder Kommissionen föreslog.

### 5.8.2.3 Val i Fiji, augusti 2001

Den 25 augusti inleddes valet i Fiji. Den första valdagen rapporterades ha avlöpt väl.<sup>497</sup> EU:s ordförandeskap uttalade den 28 september glädje över att det hållits val i Fiji som återspeglar opinionsläget i landet.<sup>498</sup>

Rådet godkände den 27 november texten till ett brev som skulle sändas till Fijis president där Unionen meddelade att den, mot bakgrund av den senaste tidens framsteg för att återinrätta demokratin, var redo att undersöka ifall samarbetet mellan Fiji och EU var moget att återupptas.<sup>499</sup> I februari 2002 sände EU ett brev till Fiji där man angav att det, särskilt mot bakgrund av att Samväldet hävt suspensionen av Fijis medlemskap den 20 december 2001, var lämpligt att inleda genomförandet av de projekt som var avsedda att

<sup>496</sup> Fierro (2003), s. 340.

<sup>497</sup> Lugnt på första valdagen i Fiji, Göteborgs-Posten, 26/8/2001.

<sup>498</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om valen i Fiji, 28/9/2001, Dok. 12283/01.

<sup>499</sup> Rådets 2390:e möte, Fiske, 27/11/2001, Dok. 13906/01.

finansieras genom sjunde och åttonde europeiska utvecklingsfonden.<sup>500</sup> Det var uppenbart att Unionen ansåg att Fiji var på rätt väg, och drygt ett och ett halvt år senare, i november 2003, kom det slutliga beskedet från Fiji väntat på:

Rådet enades om ett utkast till brev till Republiken Fijiöarnas president i vilket meddelas att EU nu är redo att underteckna det nationellt vägledande programmet för 2002–2007 för bistånd till Fiji från europeiska utvecklingsfonden. Biståndsfinansieringen till Fiji avbröts till följd av en statskupp i maj 2000.<sup>501</sup>

Noteringen från rådsmötet är intressant, inte bara materiellt, att samarbetet återupptas fullt, utan även formellt. Rådet använder här begreppet statskupp, vilket det inte gjorde under själva händelserna 2000.

Därefter uttalade Rådet inte någonting angående Fiji inom ramen för mänskliga rättigheter, demokrati eller principen om rättstaten före utgången av 2005.

### 5.8.3 Sammanfattning Fiji

Fiji delar flera andra före detta koloniers öde i det att åtgärder tilltagna av kolonialmakten ligger till grund för inre politiska konflikter idag. I Fijis fall kan den främsta orsaken till konflikter under självständigheten spåras till den segregerade stat som skapades genom briterernas arbetskraftsimport under tidigt 1900-tal.

Efter självständigheten 1970 har Fiji fram till 31 december 2005 upplevt två militärkupper. Den första inträffade i maj 1987 till följd av att en regering med fler indier än fijier tillträtt efter allmänna val. Då tog överstelöjtnant Rabuka makten i en militärkupp. Samme Rabuka kom senare att väljas in i politiken och 1996 propagerade han, i rollen som premiärminister, för en ny grundlag med mångkulturell acceptans. Den nya författningen antogs i juli 1997.

19 maj 2000 ledde George Speight en grupp om sju män in i parlamentsbyggnaden i Suva. Premiärminister Chaudry tillfångatogs tillsammans med ett 40-tal parlamentsledamöter. Ganska snart förklarade militären att de stod på den sittande regeringens sida, och fick stöd av såväl metodistkyrkan som de ledande fackföreningarna. Kuppmakaren Speight, som vidtagit åtgärden till stöd för de äkta fijerna fick stöd från stamhövdingarna, vilka i det fijiska politiska livet spelar en inflytelserik roll.

<sup>500</sup> Rådets 2407:e möte, EKOFIN, 12/2/2002, Dok. 6108/02.

<sup>501</sup> Rådets 2540:e möte, Allmänna frågor, 17/11/2003, Dok. 14486/03.

EU:s ordförandeskap fördömde samma dag det ”väpnade upproret”, och upprepade fördömandet den 29 maj. Den 6 juni suspenderade samväldet Fijis medlemskap. Speight krävde att president Mara avgick, och lämnade sedan över makten till en militärregering, vilken motvilligt tog ansvar för att styra landet. Speight krävde dessutom att hans vän Jope Seniloli skulle utses till president och att alla inblandade i gisslandramat skulle ges amnesti.

Den 24 juni 2000 föreslog Kommissionen Rådet att kalla Fiji till samråd med stöd av artikel 366a Lomékonventionen. Kommissionen anförde att EU vid upprepade tillfällen krävt att den demokratiskt valda regeringen skulle återinstalleras, utan att detta hörtsammats av Fiji. Därmed hade Fiji brutit mot Lomékonventionen och kallades till samråd för att avhjälpa situationen.

Dagen efter att Kommissionen sänt sitt förslag till Rådet utfärdade Ordförandeskapet ett uttalande där det välkomnar uppgiften att alla i gisslan släppts. Likväl poängterade Ordförandeskapet att den demokratiskt valda regeringen skulle återinstalleras, samt att den upphävda konstitutionen skulle tas i bruk.

Rådet beslutade den 2 augusti 2000 att kalla Fiji till samråd, och den 19 oktober hölls samråd i Bryssel. I en första rapport från samrådet betonade Rådet att anordnandet av fria och rättvisa val samt lagföring av de skyldiga till gisslantagningen var viktiga åtgärder de ville se från Fijis regering.

Kommissionen föreslog i mars 2001 att ”lämpliga åtgärder” i form av suspension av finansieringen av de godkända programmen under sjätte, sjunde och åttonde Europeiska utvecklingsfonden. Suspensionen skulle komma att hävas om Fiji uppfyllde fyra delmål, baserade på åtaganden Fiji gjort under samrådet.

Den 22 mars 2001 meddelades från Fiji att val skulle komma att hållas enligt 1977 års författning den 27 augusti 2001. Detta sågs sannolikt som ett steg i rätt riktning från EU:s håll, och Rådets beslut om ”lämpliga åtgärder” blev mindre ingripande än Kommissionens förslag. Den stora skillnaden var att finansieringen av pågående projekt inte suspenderades, utan det mest ingripande var att framtida tilldelning inte skulle meddelas förrän fria val hållits.

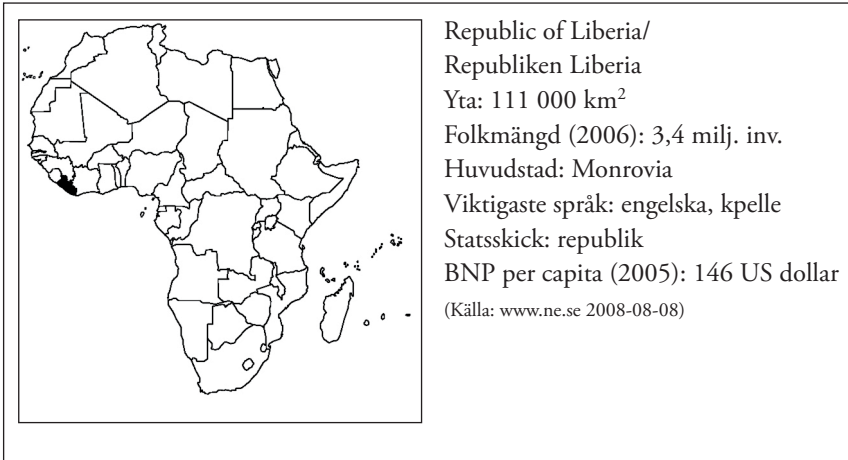
I november 2003 hävde Rådet suspensionen av samarbetet.

#### 5.8.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Fiji 1995–2006

Datum	Aktör	Referensnummer
6/7/2000	Europaparlamentet (EP)	Bull. EU 7/8-2000, p. 1.6.112
24/7/2000	Kommissionen (Komm)	KOM(2000) 460
25/7/2000	Uttalande från Ordförande- skapet (UO)	Dok. 10578/00.
2/8/2000	Rådet	Doc. 10765/00.
26/10/2000	UO	Doc. 12476/00.
2/3/2001	Komm	KOM(2001) 117
22/3/2001	Komm	Dok. 7359/01.
9/4/2001	Rådet	EGT L 120, 28/4/2001, s. 33.
28/9/2001	UO	Dok. 12283/01.
27/11/2001	Rådet	Dok. 13906/01.
12/2/2002	Rådet	Dok. 6108/02.
17/11/2003	Rådet	Dok. 14486/03.



## 5.9 Liberia



### 5.9.1 Bakgrund

Med sina dryga 150 år som republik är staten Liberia en annorlunda figur bland Västafrikas stater. Under 1820-talet lyckades en amerikansk stiftelse, American Colonization Society (ACS), tillskansa sig land kring platsen där Liberias nuvarande huvudstad Monrovia nu ligger.<sup>502</sup> ACS döpte staden efter stiftelsens förste president, tillika före detta president för USA, James Monroe.

Det uttalade syftet med att upprätta Liberia var att ge frigivna slavar ett hemland. Samtidigt verkar vissa krafter inom ACS haft som mål att upprätta en amerikansk koloni i västra Afrika. Oavsett vilket av syftena som var det egentliga blev resultatet att Liberia utropades som en självständig stat 1847. Under de första 50 åren beräknas ungefär 16 400 frigivna slavar ha invandrat från USA:s sydstater. Dessutom tillkom ca 5 700 som befriats från slavskepp.<sup>503</sup> Även om det naturligtvis var ett stort företag att transportera

<sup>502</sup> ACS, eller The Society for the Colonization of Free People of Color of America som dess fulla namn var, använde sig paradoxalt nog av högst tvivelaktiga metoder för att etablera kolonien som skulle utvecklas till Liberia. 1821 förmäddes Löjtnant Robert Stockton en lokal hövding kallad "King Peter" att sälja land till ACS. På detta land kom senare Monrovia att bildas. Stocktons övertalning skedde genom att han riktade en pistol mot "King Peters" huvud. ACS kom att köpa mer och mer land utmed kusten, och ett traktat från 1825 mellan "King Peter" och ACS berättar om hur "King Peter" tillsammans med andra lokala stamhövdingar sålt land till ACS för bland annat 500 stavar tobak, tre tunnor rom, fem dunkar krut, fem paraply, tio järnstolpar och tio par skor. Traktatet finns deponerat i USA:s kongressbibliotek.

<sup>503</sup> Nationalencyklopedien <http://www.ne.se> (2008-10-15)

så många människor från USA till Liberia kan man betänka att det efter amerikanska inbördeskriget fanns ungefär fyra miljoner frigivna slavar i den amerikanska södern.

Den självständiga republiken Liberia gavs en konstitution med strikt maktindelning efter amerikansk modell. Landet styrdes av den minoritet frigivna slavar som invandrat från USA. Ursprungsbefolkningen saknade länge rösträtt, vilket signalerar den koloniala bas landet för de frigivna slavarna ändå stod på. Under 1800-talets andra hälft hade de styrande i Liberia fullt sjå att hålla undan brittiska och tyska intressen i området. 1877 tog True Whig Party makten i landet, och de kom att behålla den ända till 1980. True Whig Party var den invandrade elitens, americo-liberianernas, parti. Denna minoritet utgjorde ungefär 3 % av landets befolkning men kunde likväl behålla makten eftersom ursprungsbefolkningen inte röstade.

Banden med USA knöts allt starkare under 1920-talet då den amerikanska jätten Firestone slöt arrendeavtal med Liberia. Gummiodlingarna i Liberia kom att bli världens största och 1955 svarade Firestones verksamhet för mer än en tredjedel av Liberias BNP. 1942 slöts avtal med USA som gav dem rätt att upprätta militärbaser i Liberia, och den amerikanska dollarn blev officiell valuta i landet.

När William Tubman blev president 1944 inledde han arbetet med att bekämpa klyftan mellan americo-liberianerna och övriga folkgrupper i landet. Han införde allmän rösträtt och verkade för att bryta loss Liberia från USA:s ekonomiska järngrepp. Järnmalm började utvinnas under 1950-talet, bland annat av det svenska företaget LAMCO. President Tubman ersattes vid sin död 1971 av sin vicepresident William Tolbert. Tolberts tid vid rodret skulle kantas av svåra ekonomiska tider, mycket beroende på sjunkande världsmarknadspriser på gummi. Även om Liberia på ytan hade varit en självständig stat hade det kontrollerats av en liten minoritet i över 100 år. En minoritet som invandrat från USA och som upprätthållit skillnaden mellan sina ättlingar och ursprungsbefolkningen exempelvis genom att förneka de senare rösträtt. När avkolonialiseringens vindar blåste över Västafrika blåste de sannolikt över Liberia också. President Tolbert kämpade dels mot ökande statsskuld, dels mot ökat inrikespolitiskt motstånd. De första oppositionspartierna i landets historia växte fram.

Under en demonstration mot ett förslag att höja priset på ris 1979 omkom många människor till följd av militärens brutala ingrepp. Detta kom att ses som en vändpunkt för president Tolbert. Ungefär ett år senare, i mars 1980, uppmanade oppositionen till allmän strejk för att tvinga bort Tolbert från makten. En månad senare inträffade landets första militärkupp.

President Tolbert och flera av hans närmaste politiker mördades av kuppdeltagarna. Samuel Doe, en 28-årig officer i armén anordnade kuppen stödd av AFL (Armed Forces of Liberia) och upplöste författningen från 1847. 1984 antogs en ny författning, och allmänna presidentval hölls den 15 oktober, där Doe segrade. Sannolikt gick valen inte rätt till, och i november ledde Does kumpan under militärkuppen 1980 Thomas Quiwonkpa ett försök att ta makten från Doe. Quiwonkpa hade året dessförinnan tvingats till landsflykt då han åtalats för att försökt arrangera en kupp för att störta Does administration. Quiwonkpas försök misslyckades kapitalt och han greps och avrättades. Den 6 januari 1986 svor Doe presidenteden.

De sista åren på 80-talet blev dock svåra för Doe, till stor del beroende av att han tappade mycket av det starka stöd han åtnjutit från USA. Dessutom kritiserades han för att favorisera den folkgrupp han själv tillhörde.

#### *5.9.1.1 Det första Liberianska inbördeskriget*

På julafton 1989 korsade trupper ur Liberias nationella patriotiska front, NPFL, gränsen till Liberia från Elfenbenskusten. NPFL kontrollerade snart landet dock med ett viktigt undantag: huvudstaden Monrovia. Efter att organisationens två ledande namn, Prince Yormie Johnson och Charles Taylor, misslyckats komma överens om vem som skulle leda NPFL tog Prince Yormie Johnson en grupp lojala soldater och bildade utbrytargruppen Independent National Patriotic Front of Liberia (INPFL).

Striderna beskrevs ofta som otroligt brutala, och den etniska dimensionen i Liberias problematik blev mycket tydlig. Folkgrupperna Krahn och Mandingo, vilka generellt sett stödde Does AFL, blev måltavlor för NPFL:s attacker. NPFL bestod till största delen av medlemmar ur folkgruppen Gio, men också av medlemmar ur folkgruppen Mano:

By the summer of 1990, when the war spread to Monrovia, the level of atrocities committed by all sides reached astounding proportions. In late July, five European ambassadors issued a statement warning that Liberia was sliding into "anarchy and national suicide." Dead bodies, often mutilated, were dumped on the streets of the city or washed up on the beaches. The bodies were frequently not picked up because people feared being labeled as rebels. Chronic shortages of food and water and lack of medical care worsened dramatically, with the injured, the sick and the dying overwhelming the small number of medical workers.<sup>504</sup>

<sup>504</sup> Human Rights Watch (1993), s. 6.

I juli 1990 hade de tre kuppmakarna från 1980 blivit bittra fiender. Charles Taylor och hans NPFL kontrollerade större delen av landet, Prince Yormie Johnson kontrollerade Monrovia och Samuel Doe hade tagit tillflykt till sitt hus i Monrovia, där han isolerats av Prince Yormie Johnsons belägring. ECOWAS tog i augusti initiativet till att sända en "Monitoring Group" (ECOMOG) till Monrovia, för att stoppa blodsutgjutelsen mellan de stridande parterna. Med ungefär 3000 soldater från i första hand Nigeria innebar ECOMOG en stark militär faktor i konflikten mellan Samuel Does AFL och NPFL.<sup>505</sup> ECOMOG tog i augusti initiativet till en konferens i Guinea med 35 deltagare ur Liberias sju största politiska partier och 11 intressegrupper. En interimsregering, Interim government of national unity (IGNU), röstades fram med Amos Sawyer som president.

I september tillfångatogs Samuel Doe då han tillfälligtvis hade lämnat sitt hus. Prince Yormie Johnsons trupper torterade och mördade Doe. Dådet spelades in på video och cirkulerade senare i olika media.

Märkligt nog kom ECOMOG att sluta vapenvila med Prince Yormie Johnsons INPFL strax efter att Amos Sawyers IGNU etablerats. Detta ledde till att ECOMOG kontrollerade Monrovia tillsammans med INPFL. Samarbetet med ECOMOG skapade inre slitningar inom INPFL och under 1991 minskade organisationens styrka successivt. Prince Yormie Johnson lämnade också landet under denna period, sannolikt på grund av hotet från Charles Taylors trupper. Sönderfallet som orsakats av problemen att bestämma i vilken grad samarbete med ECOMOG skulle ske fick under senare delen av 1992 organisationen att upplösas inifrån. Även ECOMOG kritiserades på grund av samarbetet, och deras status som fredsbevarande styrka ifrågasattes:

Having failed to enforce a peaceful solution to the crisis, ECOMOG has been dragged back into the war, and is considered by many to constitute a warring faction. Its role has changed from peacekeeping to peace enforcing, and its

<sup>505</sup> ECOMOG:s insats var den första i sitt slag. Aldrig tidigare hade ECOWAS initierat en fredsbevarande styrka i ett land. Insatsen motiverades med att de deltagande länderna (Gambia, Ghana, Guinea, Nigeria och Sierra Leone) inte längre ansåg att det rörde sig om en intern konflikt, samt att de alla hade tusentals medborgare indragna i stridigheterna i Liberia. Angående eventuella andra motiv skriver Human Rights Watch: "There has been much speculation about the ulterior motives of the participating states for intervening in Liberia. Some have accused Nigeria of attempting to support the Doe government, since Doe and Nigeria's President Babangida were allies; others contend that Nigeria was striving to act like the regional superpower that it aspires to be. Others believe that the motivation was a genuine fear of regional destabilization, since dissidents from the Gambia, Ghana and Sierra Leone, most of whom were trained together with the NPFL in Libya, were known to be working with the NPFL.", Human Rights Watch (1993), s. 7.

rules of engagement now are more aggressive – they not only can use force if they feel threatened and are empowered to disarm the warring factions, but they can also attack targets that might contribute to a threat against them. [...] This new role is substantially different from that of a peacekeeper, since it involves aggressive, military operations directed against only one of the parties to the conflict. ECOMOG's actions raise serious questions about the role of a peacekeeping force, and whether its offensive will preclude it from returning to its prior peacekeeping functions.<sup>506</sup>

Trots att ECOMOG:s insats befann sig på ett sluttande plan från fredsbevarande till fredsframtvingande, kanske på väg mot status som stridande part i konflikten, var det sannolikt få betraktare som inte stödde ECOMOG:s insatser. I november lyckades ECOMOG dessutom förhandla fram ett avtal om eldupphör med Taylors NPFL. Fram till november 1990 såg det ut som om ECOWAS:s första initiativ till en fredsbevarande operation varit framgångsrik:

Regardless of its motivations, ECOMOG accomplished certain concrete objectives between August and November: it established a semblance of order and peace in the battered city, which allowed international humanitarian groups to return to Liberia; it confined to their barracks the AFL and another rebel group, the Independent National Patriotic Front of Liberia (INPFL), led by Prince Johnson; it enabled the Interim Government of National Unity (IGNU), headed by Amos Sawyer, to be installed; and it obtained a cease-fire.<sup>507</sup>

Under 1991 hölls upprepade samtal mellan ECOMOG och NPFL. Samtidigt dök en ny aktör upp på banan. Ur Samuel Does tidigare anhängarskara sprang gruppen Liberias förenade befrielseerörelse för demokrati (ULIMO). ULIMO tog fäste i västra Liberia, kring gränsen till Sierra Leone. ECOMOG:s förhandlingstaktik bar frukt i slutet av oktober 1991. Den trettionde oktober undertecknades ett avtal mellan NPFL och ECOMOG. Avtalet, som kom att kallas Yamoussoukro IV-avtalet stipulerade att parterna skulle avväpnas, och att val skulle hållas i landet.

Det var också under 1991 som FN:s säkerhetsråd fick upp ögonen för konflikten i Liberia. Den 22 januari uttalade Säkerhetsrådets ordförandeskap sitt stöd för ECOWAS agerande i konflikten samtidigt som parterna påmindes om det fredsavtal man förhandlat fram.<sup>508</sup> Detta uttalande gjordes

<sup>506</sup> Human Rights Watch (1993), s. 3.

<sup>507</sup> Human Rights Watch (1993), s. 6.

<sup>508</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Säkerhetsrådets vägnar, 22 januari 1991, S/22133.

innan Yamoussoukro IV-avtalet, men även det avtalets betydelse underströks av Säkerhetsrådet då ordförandeskapet uttalade sig om konflikten nästa gång.<sup>509</sup>

Efter Yamoussoukro IV-avtalet såg det hoppfyllt ut under några månader. I april 1992 hölls ett minitoppmöte mellan västafrikanska stater i Genève. ULIMO var inte representerade vid mötet, men ett av mötets viktigaste beslut rörde just förhållandet mellan dem och NPFL. Det beslutades att en buffertzonen skulle upprättas och bevakas av ECOWAS, för att skilja de bägge grupperna åt. Charles Taylor skulle senare hävda att han inte var bunden av vad han skrivit under i Genève eftersom han tvingats till att gå med på villkoren.

Det skulle dock bli ULIMO som bröt vapenstilleståndet. I augusti anföll man NPFL trupper ifrån baser i Sierra Leone. Charles Taylor anklagade ECOMOG för att stötta ULIMO. Då ECOMOG till följd av ULIMO:s offensiv beslutade att dra tillbaka sina trupper till Monrovia vägrade Charles Taylor att tillåta dem passera NPFL posteringsgränser. 580 ECOMOG soldater stationerade på NPFL:s territorium förvägrades lämna detsamma. Efter drygt en månad släppte Taylor dem, och de fick återvända till Monrovia utan vapen, fordon och personliga tillhörigheter. Denna händelse skall ha spätt på ECOMOG:s fientlighet gentemot NPFL och bidragit till att tippa över vågskålen mot fredsframtvängande snarare än fredsbevarande.<sup>510</sup>

Den 15 oktober 1992 iscensatte Charles Taylor "Operation Octopus", vilket innebar att han attackerade ECOMOG:s ställningar kring Monrovia samt AFL:s posteringsgränser kring stadens utkanter. ECOMOG kämpade emot och den månad av stridigheter som följde har kallats "the siege of Monrovia".<sup>511</sup> De hårda striderna var antagligen anledningen till att Säkerhetsrådet beslutade sig för att utfärda en resolution angående Liberia i november 1992. De två tidigare uttalandena hade som sagt enbart gjorts av respektive ordförandeskap men efter belägringen av Monrovia verkar Säkerhetsrådet anse att konflikten vuxit.

<sup>509</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Säkerhetsrådets vägnar, 7 maj 1992, S/23886.

<sup>510</sup> "They were finally allowed to return to Monrovia in late September, due to the intervention of former U.S. President Jimmy Carter. However, during their return to Monrovia, many of the soldiers were humiliated, beaten, and had their weapons, vehicles and personal belongings confiscated by the NPFL. This incident served to increase ECOMOG's hostility toward the NPFL, and set the tone for its transformation into a "peace-enforcing" unit.", Human Rights Watch (1993), s. 10.

<sup>511</sup> Human Rights Watch (1993), s. 11.

I resolutionen bekräftar Säkerhetsrådet att Yamoussoukro IV-avtalet erbjuder den främsta möjligheten till en fredlig lösning av konflikten. Samtidigt beklagar Säkerhetsrådet att parterna inte lyckas uppfylla sina åtaganden enligt avtalet. Säkerhetsrådet fastslår att konflikten utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet, vilket innebär att Säkerhetsrådet bereder väg för en eventuell kollektiv åtgärd med stöd i FN-stadgans kapitel VII. ECOWAS:s fredsbevarande åtgärder beröms vidare, och dessutom tar Säkerhetsrådet två beslut. Dels beslutas att FN:s generalsekreterare skall sända en särskild representant till Liberia för att så snart som möjligt inkomma med rekommendationer till Säkerhetsrådet i Liberia-frågan, dels beslutar Säkerhetsrådet att införa handelsembargo innefattande all handel med vapen och militär utrustning till Liberia.<sup>512</sup>

Den 12 mars 1993 redogör så generalsekreteraren inför Säkerhetsrådet för vad hans speciella representant, jamaikanen Mr. Trevor Livingston Gordon-Somers, kommit fram till angående FN:s möjligheter att spela en roll i konflikten. Generalsekreterarens rapport ligger till grund för Säkerhetsrådets nästa resolution om Liberia där generalsekreteraren får i uppdrag att undersöka möjligheterna till ett toppmöte mellan de stridande parterna för att få dem att åter uttrycka sitt stöd till Yamoussoukro IV-avtalet.<sup>513</sup>

Ett sådant toppmöte kom att hållas i Cotonou, Benins huvudstad, i slutet av juli 1993. Då samlades representanter för IGNU, NPFL och ULIMO för att diskutera möjliga villkor för vapenvila och nedrustning. Resultatet blev ett avtal om eldupphör följt av vapenvila, med nedrustning som slutligt mål. Parterna erkände också ECOMOG:s ställning som oberoende aktör tillsammans med FN:s övervakningsorgan. Förutom vapenvilan och nedrustningen behandlar Cotonou-överenskommelsen hur en övergångsregering skall upprättas och hur makten skall fördelas i denna. Dessutom reglerades frågor om humanitära insatser och överlämning av krigsfångar mellan parterna.<sup>514</sup>

FN:s säkerhetsråd välkomnade den tionde augusti Cotonou-överenskommelsen.<sup>515</sup> I resolution 856 beslutar Säkerhetsrådet också att sända en observatörsstyrka till Liberia. Samtidigt anger Säkerhetsrådet att man ser fram emot Generalsekreterarens kommande rapport om förslaget att skicka

<sup>512</sup> Säkerhetsrådets resolution 788 (1992) antagen den 19 november 1992, S/RES/788 (1992).

<sup>513</sup> Säkerhetsrådets resolution 813 (1993) antagen den 26 mars 1993, S/RES/813 (1993).

<sup>514</sup> Cotonou Accord, <http://www.c-r.org> (2008-10-15). Överenskommelsen har dessutom ett FN-diarienummer:s/26272.

<sup>515</sup> Säkerhetsrådets resolution 856 (1993), antagen den 10 augusti 1993, S/RES/856 (1993).

fredsbevarande styrka till Liberia. Förslaget att upprätta UNOMIL hade sannolikt florerat i diskussionen ett tag då man kan se hänvisningar till en kommande FN-insats redan i Cotonou-överenskommelsen. Det skulle heller inte dröja särskilt länge.

#### *5.9.1.2 UNOMIL – FN skickar fredsbevarande trupper*

Genom resolution 866 (1993) etablerade FN:s säkerhetsråd den 22 september UNOMIL, den första fredsbevarande styrka som sänts för att samarbeta med en annan internationell organisations fredsbevarande trupper – i detta fall ECOWAS:s.<sup>516</sup> De första månaderna gick åt till planering och samordning. FN:s generalsekreterare hade i sin rapport inför Säkerhetsrådet den 9 september meddelat sin fasta övertygelse att FN:s insats var, åtminstone i inledningsfasen, helt beroende av ECOMOG:s stöd. Detta ledde till att generalsekreteraren, med Säkerhetsrådets stöd, satte upp en fond för att kunna stödja de länder som redan deltog i ECOMOG, även om ECOMOG egentligen inte omfattades FN:s ekonomiska ansvar.

Arbetet förlöpte väl, även om alla inblandade insåg att de tidsfrister för avvärjning som man kommit överens om varit väl optimistiskt tilltagna. Detta föranledde dock ingen särskild oro hos varken UNOMIL eller ECOMOG. I december träffades de liberianska parterna för att diskutera sammansättningen av regeringen. Det var de fyra tunga ministerposterna försvarsminister, utrikesminister, justitieminister och finansminister som vållade problem. Parterna lyckades inte komma överens om vem som skulle få tillsätta dessa. Under våren fortsatte förhandlingarna i takt med att ECOMOG:s styrka förstärktes. Trupper ifrån Uganda och Tanzania anslöt under januari månad. Sannolikt påverkade ECOMOG:s förstärkning förhandlingarna såväl om regeringen som förhandlingarna om de frågor som rörde nedrustning även om organisationen bara var representerad vid de sistnämnda. Vid ett möte i Monrovia den femtonde februari enades parterna om att nedrustningen skulle inledas den sjunde mars. Man valde samma dag för att installera den nya regeringen, efter att man kommit överens om de fyra viktiga ministerposterna som fördröjt regeringens tillträde. Dessutom kom man överens om att allmänna val skulle hållas den sjunde september.

Även om besluten fattade i Monrovia var att betrakta som en stor framgång, menade Säkerhetsrådet likväl att tidsschemat i Cotonou-överenskommelsen inte gavs den respekt som krävdes:

<sup>516</sup> Säkerhetsrådets resolution 866 (1993), antagen den 22 september 1993, S/RES/866 (1993).



The Council is gravely concerned at the delays in implementing the commitments entered into by the parties under the Cotonou Agreement in particular the commencement of disarmament and the installation of the Liberian National Transitional Government.<sup>517</sup>

Att Säkerhetsrådet på samma gång gläds åt framgångarna och oroas över att tidsschemat inte hålls tolkar jag som ett meddelande till parterna att det internationella stödet inte skulle komma att fortsätta om motprestationerna uteblev.<sup>518</sup>

Den sjunde mars installerades den nationella övergångsregeringen i Monrovia. Den elfte mars öppnade parlamentet och den fjortonde mars Liberias högsta domstol.

UNOMIL:s mandat förlängdes ytterligare sju månader av Säkerhetsrådet den tjugonde april. Ungefär samtidigt blossade interna stridigheter upp inom såväl ULIMO som inom Charles Taylors NPFL. Anledningen var att olika falanger inom grupperna hade olika syn på vem som borde representera gruppen i övergångsregeringen. Säkerhetsrådets ordförandeskap uppmärksammade dessa interna konflikter i ett meddelande daterat 23 maj.<sup>519</sup> Säkerhetsrådet såg hur de utlysta valen i september låg i farozonen och uppmärksammade parterna på hur stor vikt man lade vid att de verkligen hölls.

Under juli och augusti stod det klart att situationen förvärrats så pass att det inte skulle gå att genomföra allmänna val. Övergångsregeringen klarade alltså inte av att hålla tidsschemat. Anledningen var att de olika parterna led av svåra interna strider. Istället för val den sjunde september inleddes ett nytt möte om eldupphör och vapenstillestånd, vilket ledde fram till ett nytt avtal, Akosombo-avtalet, där Cotonou-överenskommelsens betydelse bedyrades. Tyvärr mottogs Akosombo-avtalet med skepsis av flera av medlemmarna i övergångsregeringen, som inte deltagit i förhandlingarna. Detta gjorde att avtalet tappade i betydelse.

Striderna på marken trappades successivt upp under sommaren och hösten. Den 15 september slog ECOMOG ned ett kupp försök lett av en grupp inom AFL.<sup>520</sup> Generalsekreterarens rapport den 14 oktober beskriver ett Liberia som håller på att tappa de landvinningar som gjorts under ECOMOG:s och UNOMIL:s ansvar. Han föreslår Säkerhetsrådet att förlänga

<sup>517</sup> Statement by the President of the Security Council, 25 February 1994, S/PRST/1994/9.

<sup>518</sup> Vi ser med andra ord en form av villkorande, även om det inte uttrycks genom villkorskláusuler, även i FN:s praxis.

<sup>519</sup> Statement by the President of the Security Council, 23 May 1994, S/PRST/1994/25.

<sup>520</sup> Seventh progress report of the Secretary-General on the United Nations observer mission in Liberia, 14 October 1994, S/1994/1167, p. 9.

UNOMIL:s mandat med två månader, dock i nedbantad form eftersom ECOMOG inte kunde förse obeväpnade UNOMIL trupper med skydd. Säkerhetsrådet beslutar den 21 oktober att förlänga UNOMIL:s mandat till den 13 januari 1995.<sup>521</sup>

De uppskjutna valen fick ett nytt datum under ett möte i Accra den 21 december. Representanter för alla stridande parter samlades, och kom överens om en vapenvila från och med 28 december. Dessutom beslutades att nya allmänna val skulle hållas den 14 november 1995. På så vis kunde man inleda 1995 med vapenvila, vilket dock för dagen inte verkade bli ett ihållande tillstånd.

### 5.9.2 EU:s åtgärder gentemot Liberia sedan 1995

Under den första halvan av 1995 antog FN:s säkerhetsråd tre resolutioner angående situationen i Liberia. Anledningen var i första hand att Säkerhetsrådet ville hålla noggrann kontroll över säkerheten för UNOMIL. Redan i januari instruerades generalsekreteraren att en effektiv vapenvila var ett krav för att UNOMIL:s nedbantade organisation skulle förstärkas.<sup>522</sup> Under samma period förlängde Säkerhetsrådet UNOMIL:s mandatperiod med endast tre månader i taget, till skillnad från sex månader som de gjort tidigare.<sup>523</sup> I Säkerhetsrådets resolution 1001 (1995) angav Säkerhetsrådet att UNOMIL:s mandat inte skulle förlängas vid nästa utsatta möte (den 15 september) såvida inte följande fyra krav uppfyllts:

- (a) Installation of the Council of State;
- (b) Re-establishment of a comprehensive and effective cease-fire;
- (c) Disengagement of all forces;
- (d) Creation of an agreed timetable and schedule for the implementation of all other aspects of the agreements, in particular the disarmament process<sup>524</sup>

Kraven var på intet sätt nyformulerade utan enbart upprepningar av vad parterna signerat i Akosombo-avtalet och senast i Accra-avtalet. Det var

<sup>521</sup> Säkerhetsrådets resolution 950 (1994), antagen den 21 oktober 1994, S/RES/950 (1994).

<sup>522</sup> Säkerhetsrådets resolution 972 (1995), antagen den 13 januari 1995, S/RES/972 (1995).

<sup>523</sup> Säkerhetsrådets resolution 985 (1995), antagen den 13 april 1995, S/RES/985 (1995); Säkerhetsrådets resolution 1001 (1995), antagen den 30 juni 1995, S/RES/1001 (1995).

<sup>524</sup> Säkerhetsrådets resolution 1001 (1995), antagen den 30 juni 1995, S/RES/1001 (1995), p. 4.

däremot första gången under Säkerhetsrådets behandling av konflikten som UNOMIL:s insats villkorades. Det är uppenbart att situationen i Liberia under första halvåret 1995 bedömdes som mycket allvarlig.<sup>525</sup>

EU utfärdade den 14 september sitt första uttalande om konflikten i Liberia sedan slutsatserna från det danska ordförandeskapet 21–22 juni 1993 då EG ställde sig bakom FN:s och OAU:s insatser. Uttalandet den 14 september 1995 gjordes av det spanska ordförandeskapet efter att ECOWAS lyckats sammanföra de stridande parterna till samtal i Abuja under fyra dagar i augusti. Resultatet av de förhandlingarna blev att parterna skrev under ett nytt avtal om vapenvila. EU välkomnade således avtalet och gratulerade även ECOWAS till framgången. Intressant nog deklarerade man också i uttalandet att framtida bistånd skulle komma att hållas inne om inte de huvudsakliga aktörerna i konflikten höll sig till avtalet:

The European Union confirms that it intends to give political and financial support to the peace process, and to continue its humanitarian assistance for the people of Liberia, as it has done since 1990, having paid out nearly ECU 150 million in assistance for victims of the war. However, in future all political and financial aid will be made dependent on sustained progress in application of the agreement reached in Abuja by the principal factions of the conflict in Liberia.<sup>526</sup>

Abuja-avtalet verkade ge fredsprocessen en välbehövlig skjuts. Innebörden av avtalet var att revidera och komplettera den kropp av fredsöverenskommelser som byggts ur Yamoussoukro IV-avtalet via Cotonou-överenskommelsen genom Akosombo-avtalet i september 1994 vilket förtydligats av Accra-mötet i december samma år. Abuja-avtalet i sig är kort. Man kom överens om att en vapenvila skulle inledas från midnatt den 26 augusti. I övrigt var den viktigaste punkten att ett sex man starkt råd utsågs att styra landet i ungefär ett år, varefter en vald regering skulle ta över den 14 augusti 1996.<sup>527</sup>

Den positiva anda som Abuja-avtalet medfört varade dessvärre inte så länge. Redan i december 1995 vände situationen åter mot det sämre. Abuja-avtalets implementering släpade efter, och vapenvilan hölls inte av alla parter.

<sup>525</sup> Jämför exempelvis: Väldsam protest i Liberia, Svenska Dagbladet, 17/1/1995; 62 dödade vid massaker, Göteborgs-Posten 19/4/1995; Human rights violations in Africa January to December 1995, Amnesty International Report 1996.

<sup>526</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the peace agreement between the main factions in Liberia, 14/9/1995.

<sup>527</sup> Abuja Agreement to Supplement the Cotonou and Akosombo Agreements as subsequently clarified by the Accra Agreement, S/1995/742.

I april 1996 uppstod en dramatisk gisslansituation i Monrovia då ledaren för en av falangerna inom ULIMO, Roosevelt Johnson, förskansade sig i sitt högkvarter för att undgå arrestering. Han och hans trupper tog ungefär 600 människor, däribland ECOMOG soldater, som gisslan.<sup>528</sup> I ett uttalande från Ordförandeskapet beklagade EU att situationen åter förvärrats i Liberia. Återigen valde man att poängtera att relationerna mellan Gemenskapen och Liberia påverkas av hur väl parterna i Liberia uppfyller Abuja-avtalet.:

The European Union will base its attitude towards Liberia on the concrete steps taken by all parties concerned to implement the Abuja agreement and bring the conflict to an end.<sup>529</sup>

Europaparlamentet utfärdade den 18 april, som ett svar på Ordförandeskapets deklARATION från den 11 april, en resolution om situationen i Liberia.<sup>530</sup> I punkt fem i resolutionen uppmanade Europaparlamentet EU i synnerhet att öka, och skynda på, sitt stöd till ECOMOG i dess arbete med att avväpna de stridförande parterna.<sup>531</sup>

I augusti 1996 löpte den tolv månadersfrist Abuja-avtalet stipulerade ut. ECOWAS lyckades återigen med det svåra uppdraget att få parterna i konflikten att sitta ned vid förhandlingsbordet för att diskutera hur man skulle revidera den tidsplan man kommit överens om ett år tidigare eftersom man inte lyckats hålla denna. Vid mötet, som avslutades den 17 augusti, beslutades att allmänna val skulle hållas den 30 maj 1997 och att en ny regering skulle tillsättas senast den 15 juni 1997. Det mest intressanta beslutet som togs vid mötet var dock att Ruth Perry utnämndes som ordförande i det styrande Rådet i Liberia, och därmed i praktiken utsågs till statschef. Detta var första gången i afrikansk historia en kvinna tillförordnades statschefsposten.

EU utfärdade en deklARATION den 26 september,<sup>532</sup> där det irländska ordförandeskapet förklarade att EU var övertygat om att den nya tidsplan man kommit överens om var den "bästa möjliga förutsättningen för återupprättande av fredsprocessen i Liberia." Vidare gjorde ordförandeskapet två extra intressanta uttalanden. Det första uttalandet visar hur EU positionerar sig

<sup>528</sup> Liberia: Action must be taken now to protect the lives of civilians threatened by armed conflict, 12 April 1996, AI Index: AFR 34/01/96; 600 gisslan i Liberia, Göteborgs-Posten, 10/4/1996.

<sup>529</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Liberia, 11/4/1996.

<sup>530</sup> Resolution om situationen i Liberia, EGT C 141, 13/05/1996, s. 210.

<sup>531</sup> Europaparlamentet följde sedan också upp resolutionen med ytterligare en resolution: Resolution om situationen för inbördeskriget i Liberia 23 maj 1996, EGT C 166, 10/06/1996 s. 207, med liknande innehåll.

<sup>532</sup> Ordförandeskapets förklaring om Liberia på Europeiska Unionens vägnar, 26/9/1996.

bland de internationella aktörer som utövade inflytande på konflikten i Liberia:

Unionen anser att FN:s observatörsgrupps i Liberia (UNOMIL) och Västafrikanska medlingsstyrkans i Liberia (ECOMOG) fortsatta medverkan är väsentlig för att de nya åtgärder som har utvecklats av ECOWAS för att genomföra Abuja-avtalet skall bli framgångsrika och manar alla parter att fullt ut samarbeta med båda två.

EU tog alltså en tillbakadragen roll, och poängterade att ECOWAS:s och FN:s arbete står i förgrunden.

Det andra intressanta uttalandet var en modifiering av det villkorande EU ställde upp i det tidigare uttalandet under det spanska ordförandeskapet den 14 september året dessförinnan.<sup>533</sup> I det aktuella uttalandet tonade EU ned villkorandet eftersom utfästelser gjordes utan att motprestationen, att parterna lever upp till Abuja-avtalet, nämndes:

Utöver sitt fortsatta åtagande att lämna humanitärt bistånd till Liberia bekräftar Europeiska unionen på nytt sin villighet att stödja Liberias återuppbyggnad och återhämtning i samråd och samarbete med andra bidragsgivare inom ramen för fredsprocessen enligt Abuja-avtalet. Dessutom är Europeiska unionen villig att stödja försoningsprogram som syftar till att uppmuntra skapandet av ett politiskt, ekonomiskt och socialt säkert område, med fullt utrymme för lokala initiativ och där grundvalen är fred och rättvisa. Unionen anser det väsentligt att stödja åtgärder som siktar mot försoning och som försöker återupprätta kontakten mellan kämpande eller oeniga grupper.

Visserligen kan man hävda att de två olika uttalandena berör olika typer av bistånd, men även om så skulle vara fallet betyder väl det inte nödvändigtvis att den ena typen av bistånd mycket väl kan villkoras medan den andra *inte* skulle kunna villkoras. Förklaringen ligger därför sannolikt i en attitydskillnad i förhållande till villkorande av bistånd mellan uttalandet från september 1995 och uttalandet från september 1996.<sup>534</sup>

<sup>533</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the peace agreement between the main factions in Liberia, 14/9/1995.

<sup>534</sup> Det första uttalandet gjordes av det spanska ordförandeskapet (för övrigt lett av Javier Solana på posten som utrikesminister för Spanien), medan det andra uttalandet gjordes av det irländska ordförandeskapet. Om skillnaden ligger i att de två länderna har olika uppfattning i frågan, eller om skillnaden härrör från en ändrad kollektiv uppfattning är tyvärr mycket (alltför?) svårt att leda i bevis.

### 5.9.2.1 Liberia går till val

Under våren 1997 såg Liberia återigen ut att resa sig ur inbördeskrigets fasa. De stridförande milis-grupperna avväpnades successivt av ECOMOG, som mellan den 22 november och den 1 februari tog emot vapen från 23000 milismän.<sup>535</sup> Samtidigt förvandlades milisgrupperna från att i huvudsak varit gerillagrupper med politiska aspirationer till politiska partier. NPFL ombildades till Nationella patriotiska partiet (NPP), och den kvarvarande falangen av ULIMO blev Samlingspartiet för hela Liberia (ALCOP).

Ordförandeskapet uttalade den 28 mars att fredsprocessen gjort substantiella framsteg, men att upprättandet av en valkommitté inför de stundande valen inte höll tidsschemat:

EU hyser emellertid oro över det faktum att valkommittén ännu inte slutgiltigt har inrättats och uppmanar samtliga parter i Liberia och ECOWAS att göra allt som står i deras makt för att säkerställa att valkommittén snabbt inrättas och att överenskomna tidplaner sedan respekteras av alla parter så att förberedelserna för valen kan fortgå utan dröjsmål. Under förutsättning att detta görs bekräftar unionen sin vilja att ge finansiellt och tekniskt stöd till valprocessen.<sup>536</sup>

Återigen ser vi hur EU villkorar sitt stöd till valprocessen. ECOWAS sammanträdde under maj månad och beslutade att skjuta fram valet till den 19 juli.

Upptakten till valet blev intressant. Tretton partier deltog i valet, och tolv av dem ställde också upp med presidentkandidater. Bland kandidaterna, som i huvudsak sågs som utmanare till favoriten Charles Taylor, fanns Alhaji Kromah som ledde ALCOP (f.d. ULIMO), George Boley som företrädare för före detta presidenten Samuel Does parti och Ellen Johnson-Sirleaf som lämnat en FN-tjänst och med en egenfinansierad valkampanj utmanade Taylor om presidentposten som Enhetspartiets representant.

Anmärkningsvärt nog vann Charles Taylor valet stort. EU utfärdade den 30 juli följande deklARATION:

EU lyckönskar Liberias folk till de fria och rättvisa val som hölls den 19 juli. Unionen riktar en vädjan till alla som deltagit i valet att acceptera och respektera dess resultat.

Det massiva valdeltagandet visar viljan hos Liberias folk att återgå till ett demokratiskt och fredligt samhälle. EU noterar med tillfredsställelse att den

<sup>535</sup> Framgångsrik avväpning i Liberia, Göteborgs-Posten 2/2/1997.

<sup>536</sup> Uttalande av Ordförandeskapet om Liberia, 28/3/1997.

oberoende valkommittén, trots mycket trånga tidsramar och svåra materiella villkor, har kunnat arrangera och genomföra valförrättningen på ett sådant sätt att samtliga väljare kunnat utöva sin rösträtt.

EU tackar ECOWAS och ECOMOG som har bidragit till att trygga en stabil och säker miljö där detta val kunde hållas.

Unionen är medveten om att den nya regering som har valts står inför en tung uppgift. EU försäkrar Liberias folk och regering om att unionen är redo att också i fortsättningen bistå dem i den svåra fas som återuppbyggnaden utgör. Dess förhoppning är att den nya regeringen, i hela landets intresse, skall lyckas försona alla dem som i det förgångna stod mot varandra.<sup>537</sup>

Vid tidpunkten för valet hade den reviderade Lomékonventionen, med dess utökade artikel 5, visserligen signerats, men den trädde inte ikraft förrän den 1 juni 1998. Bestämmelsen i artikel 5 Lomé (IV) bis tillämpades dock interimistiskt efter AVS-rådets beslut från december 1995.<sup>538</sup> Som Lomékonventionen såg ut då Charles Taylor vann valet 1997 utgjorde demokratiska principer därmed en del av den gemensamma värdebasen på vilken samarbetet mellan EG och Liberia vilade. Detta spelade sannolikt mindre roll eftersom EU uppenbarligen försäkrat sig om att valet hållits under fria och rättvisa former. Även om Ellen Johnson-Sirleaf uppgavs ha talat om valfusk i ett tidigt skede<sup>539</sup> så rapporterade internationella observatörer att valet hållits under fria och rättvisa förhållanden.<sup>540</sup>

### 5.9.2.2 UNOMIL avvecklas

När FN:s säkerhetsråd den 27 juni 1997 förlängde UNOMIL:s mandat till den 30 september gjordes det med förväntan att det också skulle löpa ut samma datum.<sup>541</sup> Under de förhandlingar som hölls mellan UNOMIL:s representanter och den nyinstallerade president Taylor beslutades att FN efter UNOMIL:s tillbakadragande skulle upprätta en mission i Liberia.

<sup>537</sup> Uttalande av Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Liberia, 30/7/1997.

<sup>538</sup> Artikel 1(h), Beslut nr 6/95 av ministerrådet för AVS EG av den 20 december 1995 om övergångsbestämmelser som gäller från och med den 1 januari 1996 (95/584/EG), EGT L 327, 30/12/1995 s. 32.

<sup>539</sup> Jämför: Krigsherre leder valet i Liberia, Göteborgs-Posten 22/7/1997 och Taylor leder stort i Liberia, Svenska Dagbladet 22/7/1997.

<sup>540</sup> Refererat i: U.S. Department of State, Liberia Country report on Human Rights Practices for 1997, [http://www.state.gov/www/global/human\\_rights/1997\\_hrp\\_report/liberia.html](http://www.state.gov/www/global/human_rights/1997_hrp_report/liberia.html) (2008-10-15).

<sup>541</sup> Säkerhetsrådets resolution 1116 (1997) antagen den 27 juni 1997, S/RES/1116 (1997).

Tillbakadragandet utfördes som planerat. I sin sista rapport om övervakningsoperationen UNOMIL skriver generalsekreteraren att det politiska läget i Liberia höll på att stabiliseras.<sup>542</sup> Taylors regering hade inlett sitt arbete med att återupprätta de samhällsliga strukturer som raserat under det sju år långa inbördeskriget. Hundratusentals liv hade spiltts och antalet civila som tvingats fly från sina hem räknades till över miljonen. Generalsekreterarens utvärdering av UNOMIL:s operation var kritisk:

The expiry of the current mandate of the UNOMIL will bring to a close, after four years, an operation whose succesful conclusion was long delayed and often in doubt. To the extent that its ultimate success was due to the cooperation established between ECOWAS and its peacekeeping force, ECOMOG, the United Nations and its observer mission, UNOMIL, and bilateral and multilateral donors, the operation deserves further study.<sup>543</sup>

UNOMIL:s tillbakadragande innebar en milstolpe i en löpande humanitär katastrof. Under tiden mellan maj månad 1995 och slutet av 1997 utfärdade EU:s ordförandeskap sju uttalanden. Inget av dem innebar att några avtalsrelationer mellan EG och Liberia påverkades. Av FN:s hantering av Liberia under samma tidsperiod att döma kan man relativt enkelt sluta sig till att situationen i Liberia bedömdes som avsevärt allvarligare än situationen i Niger, vilket var det enda land EG suspenderade samarbetet med under samma period.<sup>544</sup>

Den 7 mars 2001 meddelade FN:s säkerhetsråd att det nu ansåg att Liberias inbördeskrig var över. Därmed drog Säkerhetsrådet tillbaka resolutio-

<sup>542</sup> Final report of the Secretary General on the United Nations Observer Mission in Liberia, 12 September 1997, S/1997/712.

<sup>543</sup> Final report of the Secretary General on the United Nations Observer Mission in Liberia, 12 September 1997, S/1997/712, p. 21.

<sup>544</sup> Under perioden 1995–1997 utfärdade Säkerhetsrådet elva resolutioner om Liberia och inga resolutioner om Niger; Resolution 1116 (1997) The situation in Liberia, Resolution 1100 (1997) The situation in Liberia, Resolution 1083 (1996) The situation in Liberia, Resolution 1071 (1996) The situation in Liberia, Resolution 1059 (1996) The situation in Liberia, Resolution 1041 (1996) The situation in Liberia, Security Council resolution 1020 (1995) on adjustment of the mandate of the UN Observer Mission in Liberia and implementation of the peace process in Liberia, Security Council resolution 1014 (1995) on extension of the mandate of the UN Observer Mission in Liberia, Security Council resolution 1001 (1995) on extension of the mandate of the UN Observer Mission in Liberia and national reconciliation in Liberia, Security Council resolution 985 (1995) on extention of the mandate of the UN Observer Mission in Liberia and establishment of the Security Council Committee on arms embargo against Liberia, Security Council resolution 972 (1995) on extension of the mandate of the UN Observer Mission in Liberia and peace process in Liberia.



nera 788 (1992) och 985 (1995). Den mest betydelsefulla följden av detta blev att FN:s vapenembargo mot Liberia hävdades.<sup>545</sup> Den mest betydelsefulla följden av resolution 1343 (2001) var dock att Liberias regering instruerades att omedelbart avbryta samarbetet med RUF-gerillan (Revolutionary United Front) i Sierra Leone.

### 5.9.2.3 Liberias inblandning i Sierra Leone

När Sierra Leone 1991 sände femhundra soldater att delta i ECOMOG:s insats i Liberia svarade Charles Taylor och NPFL med att sända sina styrkor över gränsen in i Sierra Leone. Stridigheter uppstod mellan Sierra Leones armé och NPFL. Ganska snart startades RUF med NPFL:s stöd. Under hela nittioalet och en bit in på tjugohundralet rasade sedan inbördeskrig i Sierra Leone. RUF finansierade sin kamp genom att ockupera diamantgruvor och sälja diamanter. Efter att Charles Taylor tagit makten i Liberia fungerade landet som avyttringsmarknad för ”blodsdiamanterna” RUF bröt. FN:s säkerhetsråd hade under slutet av nittioalet ålagt Sierra Leone ett diamanthandelsembargo genom flera resolutioner, i syfte att strypa RUF:s ekonomiska kraft.<sup>546</sup> Genom resolution 1306 (2000) uttryckte Säkerhetsrådet:

*Expressing* its concern at the role played by the illicit trade in diamonds in fuelling the conflict in Sierra Leone, and at reports that such diamonds transit neighbouring countries, including the territory of Liberia,<sup>547</sup>

Här namngavs Liberia speciellt av Säkerhetsrådet. Knappt ett år senare uttrycker Säkerhetsrådet:

*Taking note* of the findings of the Panel of Experts that diamonds represent a major and primary source of income for the Revolutionary United Front (RUF), that the bulk of RUF diamonds leave Sierra Leone through Liberia, and that such illicit trade cannot be conducted without the permission and involvement of Liberian government officials at the highest levels, and *expressing* its deep concern at the unequivocal and overwhelming evidence presented

<sup>545</sup> Säkerhetsrådets resolution 1343 (2001) antagen den 7 mars 2001, S/RES/1343/2001, p. 1.

<sup>546</sup> Säkerhetsrådets resolution 1132 (1997) antagen 8 oktober 1997, S/RES/1132 (1997); Säkerhetsrådets resolution 1171 (1998) antagen den 5 juni 1998, S/RES/1171 (1998); Säkerhetsrådets resolution 1306 (2000) antagen den 5 juli 2000, S/RES/1306 (2000).

<sup>547</sup> Säkerhetsrådets resolution 1306 (2000) antagen den 5 juli 2000, S/RES/1306 (2000).

by the report of the Panel of Experts that the Government of Liberia is actively supporting the RUF at all levels,<sup>548</sup>

Här pekar Säkerhetsrådet särskilt ut den politiska ledningen i Liberia, och påstår att de bryter mot det diamanthandelsembargo som Säkerhetsrådet skapat. Som jag redan berättat är detta den resolution där Säkerhetsrådet konstaterar att konflikten i Liberia nu är löst. Å andra sidan konstaterar Säkerhetsrådet också att:

*Determining* that the active support provided by the Government of Liberia for armed rebel groups in neighbouring countries, and in particular its support for the RUF in Sierra Leone, constitutes a threat to international peace and security in the region,<sup>549</sup>

Effekten är att Liberia åläggs att upphöra sitt samarbete med RUF, samt att nya sanktioner åläggs Liberia i form av handelsembargon på Liberianska produkter såsom vapen och diamanter. Liberia åläggs också att frysa tillgångarna för RUF:s ledare och att förbjuda dem tillträde till landets territorium.

Säkerhetsrådets resolution 1343 (2001) fick som direkt följd att Rådet antog en gemensam ståndpunkt enligt artikel 15 EUF där Säkerhetsrådets embargo bekräftades.<sup>550</sup> Eftersom Kommissionen bedömde att vissa av delarna av Säkerhetsrådets resolution låg under gemenskapskompetens föreslog de den 14 maj att en förordning skulle antas.<sup>551</sup> Förordningen antogs den 11 juni 2001.<sup>552</sup> Intressant nog antog Rådet en reviderad version av

<sup>548</sup> Säkerhetsrådets resolution 1343 (2001) antagen den 7 mars 2001, S/RES/1343 (2001).

<sup>549</sup> Säkerhetsrådets resolution 1343 (2001) antagen den 7 mars 2001, S/RES/1343 (2001).

<sup>550</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt av den 7 maj 2001 om restriktiva åtgärder mot Liberia, (2001/357/GUSP), EUT L 126, 8/5/2001, s. 1. I takt med att FN:s säkerhetsråd förlängde embargot förnyade Rådet EU:s ståndpunkt; 2002/457/GUSP den 13 juni 2002, 2003/365/GUSP den 19 maj 2003, 2003/666/GUSP den 22 september 2003, 2003/771/GUSP den 27 oktober 2003. Efter att FN:s säkerhetsråd reviderade sin resolution 1343(2001) den 22 december 2003 (resolution 1521(2003)) upphävdes den gemensamma ståndpunkten 2001/357/GUSP genom gemensam ståndpunkt 2004/137/GUSP.

<sup>551</sup> KOM(2001) 258 slutlig.

<sup>552</sup> Rådets förordning (EG) nr 1146/2001 av den 11 juni 2001 om vissa restriktiva åtgärder med avseende på Liberia. Förordningen kom att uppdateras flera gånger i takt med att FN:s säkerhetsråd utfärdade nya resolutioner och EU utfärdade nya gemensamma ståndpunkter inom ramen för GUSP; 1318/2002 den 22 juli 2002, 1030/2003 den 16 juni 2003, 1662/2003 den 22 september 2003, 1891/2003 den 27 oktober 2003, 2061/2003 den 24 november 2003. Den 10 februari kom förordning 234/2004 vilken motsvarade den gemensamma ståndpunkten 2004/137/GUSP, till följd av FN:s säkerhetsråds resolution 1521 (2003), vilken upphävde förordning 1030/2003.

Kommissionens förslag. En av de delar Rådet strök från preamblen i Kommissionens förslag löd:

Den femte AVS-EG-konventionen, som undertecknades i Cotonou den 23 juni 2000 och i vilken gemenskapen och Liberia är parter, utgör inget hinder för tillämpning av de åtgärder som Säkerhetsrådet beslutat om.<sup>553</sup>

Kommissionen hade alltså beaktat den kontraktuella relationens eventuella påverkan och slutit sig till att denna inte hade någon betydelse. Av någon anledning hade Kommissionen sett sig tvingad att utreda ifall förordningen om sanktioner mot Liberia skulle förhindras av Cotonouavtalet. I maj-juni 2001 hade Cotonouavtalet ännu ej trätt ikraft. Ministerrådet för AVS-EG beslutade i juli 2000 att Lomékonventionen skulle fortsätta tillämpas, men provisoriskt ersättas på vissa punkter av Cotonouavtalet.<sup>554</sup> Detta innebar bland annat att det därefter var Cotonouavtalets villkorsklausul som skulle tillämpas istället för artikel 366a Lomé (IV)bis.

Tyvärr gav Kommissionen varken förklaring eller motivation för skrivningen, utan det står helt för sig själv, som ett kort konstaterande. Rådet har uppenbarligen ansett att konstaterandet var redundant.<sup>555</sup>

#### *5.9.2.4 Unionen kallar till samråd*

Ett möjligt skäl till varför Rådet lyft ut Kommissionens konstaterande ur den slutliga versionen av förordning 1146/2001 kanske låg i att man förde diskussioner om andra åtgärder gentemot Liberia. Drygt en månad efter att

<sup>553</sup> KOM(2001) 258 slutlig.

<sup>554</sup> Beslut nr 1/2000 av Ministerrådet för AVS-EG av den 27 juli 2000, 2000/483/EG.

<sup>555</sup> Det är intressant att fundera över varför Kommissionen ansett sig nödd att ta med skrivningen. Det skulle kunna varit så att osäkerheten kring vilka artiklar i de bägge avtalskomplexen som var tillämpliga varit så stor vid den tidpunkten att Kommissionen velat artikulera en norm. I Cotonouavtalets artikel 91 anges att: ”Inga fördrag, konventioner avtal eller arrangemang mellan en eller flera av gemenskapens medlemsstater och en eller flera AVS-stater får hindra genomförandet av detta avtal.” Den bestämmelsen påverkas dock inte av en intern bestämmelse såsom en rådsförordning eftersom inga AVS-länder är inblandade. En annan bestämmelse som kan ha diskuterats är Cotonouavtalets artikel 8 p. 1 vilken anger att: ”Parterna skall regelbundet föra en allsidig, balanserad och djup politisk dialog som leder till att båda parterna ikläder sig skyldighet.” Kanske kan Kommissionen ha undersökt ifall EG varit förpliktade att ta upp Säkerhetsrådets sanktioner inom ramen för den politiska dialogen? Ett sådant beslut hade blivit besvärligt för EG att genomföra, eftersom medlemsstaterna var för sig är förpliktade enligt FN-stadgan (artikel 103) att följa Säkerhetsrådets beslut om sanktioner mot Liberia. Detta scenario belyser mycket väl den problematik, som närmast kan beskrivas som schizofreni, som kan uppstå på grund av systemet med EU:s medlemsstater har en gemensam utrikespolitik, såväl som en individuell.

ha antagit förordningen kallade Rådet Liberia till samråd enligt artiklarna 96 och 97 i Cotonouavtalet.<sup>556</sup>

Förslaget till beslutet att kalla till samråd motiverades med att:

regeringen, sedan den kommit till makten, vid ett flertal tillfällen hade agerat på ett sätt som var liktydigt med underlåtenhet att fullgöra de förpliktelser som kommer av grundsatserna i artikel 9 i avtalet samt med att regeringen inte heller hade fullgjort kraven på gott styre, eftersom allvarlig korruption möjliggörs till följd av bristande öppenhet i förvaltningen av allmännyttiga företag och resurser.<sup>557</sup>

Kommissionen specificerar inte vilka händelser som åsyftas, och vi skall dessutom komma ihåg att varken Rådet, Kommissionen eller Ordförandeskapet utfärdat några deklARATIONER där Charles Taylors regering fördömts. Trots detta motiveras samrådet med att Taylors regering vid upprepade tillfällen brutit mot artikel 9. Motiveringen visar också att Cotonouavtalets krav på ett "sunt styrelseskick" i kombination med artikel 97 togs på allvar.<sup>558</sup> Samråd hölls i Bryssel den 9 november 2001 i en "öppen och konstruktiv anda".<sup>559</sup> Samrådet utmynnade i att Liberias delegation gjorde ett ganska stort antal åtaganden av skilda slag. Flera av dem handlade om att utbilda liberianska myndighetsutövare i mänskliga rättigheter i syfte att stävja förtryck av civilbefolkningen. Flera av åtagandena syftade till att stärka rättstatens strukturer genom att lagstiftning och lagföring skulle ses över och förbättras. Det kanske viktigaste åtagandet handlade om att tillmötesgå FN:s krav på att bryta alla band med RUF, och att upphöra med all inblandning i Sierra Leone. Parterna beslutade att en intensiv dialog skulle upprättas mellan EG och myndigheterna i Liberia, för att underlätta genomförandet av alla åtaganden.

Efter sammanträdet i Bryssel träffades representanter för bägge sidor den 6 december 2001 och den 12 februari 2002. I förslaget till avslutande av samråd skrev Kommissionen den 21 februari 2002 att Liberia förväntas uppfylla flera av de konkreta åtaganden de åtagit sig och att detta bland annat skulle leda till att fria och rättvisa val skulle kunna hållas under 2003 samt

<sup>556</sup> KOM(2002) 103 slutlig. Märkligt nog finns varken Kommissionens förslag till Rådet att kalla till samråd eller Rådets beslut i det offentliga registret. Jag har, utan framgång, begärt tillgång till vad jag tror kan vara protokollet från mötet då beslutet fattades 23 juli 2001, Jämför Hazelet som hänvisar till ett beslut i frågan taget den 23/7 2001, Hazelet (2005) s. 5.

<sup>557</sup> KOM(2002) 103 slutlig, p. 1.

<sup>558</sup> Artikel 9 p. 3 2 st. Cotonouavtalet.

<sup>559</sup> KOM(2002) 103 slutlig, p. 2.

att kravet på att klippa alla band med RUF snart skulle kunna anses uppfyllt.<sup>560</sup>

Den 25 mars 2002 beslutade Rådet att avsluta samrådet med Liberia. I beslutets artikel 2 anges att:

De åtgärder som anges i det bifogade utkastet till skrivelse antas härmed som lämpliga åtgärder i enlighet med artiklarna 96.2c och 97.3 i AVS-EG-partnerskapsavtalet. Åtgärderna skall upphöra att gälla två år efter det att detta beslut antagits av Rådet.<sup>561</sup>

Åtgärderna innebar att mycket av Liberias framtida stöd endast skulle utbetalas om valen 2003 fördes under fria och rättvisa förhållanden. Dessutom beslutades att en regelbunden uppföljning av samrådet skulle utföras, bland annat genom att en politisk översyn skulle göras var sjätte månad. Rådet

<sup>560</sup> KOM(2002) 103 slutlig, p. 4c.

<sup>561</sup> ”När det gäller genomförandet av biståndet **har gemenskapen beslutat att vidta följande åtgärder i enlighet med artiklarna 96.2c och 97.3:**

– Regelbunden uppföljning kommer att säkerställas med hjälp av en nära politisk dialog som inbegriper EU:s ordförandeland och Europeiska Kommissionen, och dessutom kommer en politisk översyn att göras var sjätte månad.

– Genomförandet av pågående projekt som finansieras enligt artikel 72 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, som för närvarande uppgår till 25 miljoner euro och som syftar till att tillgodose fördrivna personers behov, kommer att fortsätta.

– Bidragen till regionala projekt, humanitära insatser, handelssamarbete och handelsrelaterad förmånsbehandling skall inte påverkas.

– Institutionellt stöd kan tillhandahållas för att möjliggöra genomförande av åtgärder i syfte att fullgöra åtaganden som gjorts i samband med samrådet.

– Det nationella vägledande programmet enligt åttonde Europeiska utvecklingsfonden (EUF) kommer att utarbetas. Det kommer att delas upp i två delbetalningar: den första kommer att omfatta institutionell uppbyggnad och direktstöd till befolkningsgrupper och den andra ett mer strukturerat bistånd. Undertecknandet av programmet och den första delbetalningen kommer att kopplas till faktiska framsteg när det gäller att återupprätta effektiva demokratiska strukturer och att förbättra styrningen av den offentliga förvaltningens finanser. Som villkor för den andra delbetalningen uppställs fria och rättvisa val 2003, för en förbättring av den politiska situationen och situationen beträffande förvaltningen av de offentliga angelägenheterna.

– Stöd för valförberedelserna kommer att tillhandahållas på villkor att de normala förutsättningarna för fria och rättvisa val föreligger.

– Anmälan av anslaget från nionde Europeiska utvecklingsfonden kommer att göras när fria och rättvisa val har hållits.

– Kommissionen fortsätter att fylla funktionen som nationell utanordnare på dennes vägnar till och med genomförandet av den andra PIN ur den åttonde EUF.” (fet stil tillagd), Rådets beslut av den 25 mars 2002 om avslutande av samrådet med Liberia enligt artiklarna 96 och 97 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2002/274/EG), artikel 2.

sände dessutom en lista till Liberias regering med åtgärder som skulle utföras ”inom en nära framtid” för att de ”lämpliga åtgärder” Rådet beslutat om skulle ses över.<sup>562</sup>

Beslutet trädde ikraft samma dag det antogs och de beslutade ”lämpliga åtgärderna” skulle upphöra att gälla två år därefter, det vill säga den 25 mars 2004.

#### *5.9.2.5 EU håller samråd – LURD förbereder statskupp?*

Från den 23 juli 2001, då beslutet om att inleda samråd fattades, till den 25 mars 2002, då samrådet avslutades förvärrades situationen i Liberia så pass mycket att president Taylor den 8 februari ansåg sig tvungen att utlysa undantagstillstånd i landet. Med utgångspunkt i gränstrakterna till Guinea hade LURD (Liberians United for Reconciliation and Democracy) verkat av och till sedan 1999. Även om situationen mellan Sierra Leone, Liberia och Guinea inte låter sig förklaras i enkla ordalag arbetade LURD enligt Taylor med stöd av Guineas regering mot det slutliga målet att störta honom och

<sup>562</sup> I samband med de åtgärder som skulle utföras ”inom en nära framtid” skriver Rådet:

”Mot bakgrund av det ovan anförda har Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater beslutat att avsluta samrådet enligt artiklarna 96 och 97 i AVS-EG-partnerskapsavtalet. I avvaktan på betydande framsteg när det gäller att fullgöra åtagandena om att upprätthålla respekten för de mänskliga rättigheterna, de demokratiska principerna, rättsstatsprincipen och principen om gott styre beslutas det att upprätthålla den politiska dialogen och åtgärderna för direkt stöd samt valförberedelser. I takt med att framsteg görs, och på vissa villkor, kan Europeiska unionen gradvis utvidga sitt samarbete.

#### **Europeiska unionen uppmanar i synnerhet den liberianska regeringen att vidta följande åtgärder inom en nära framtid:**

- Att se till att rättsväsendet är oavhängigt och effektivt.
- Att genomföra en extern och oavhängig revision av statliga finansinstitut och halvstatliga organ.
- Att faktiskt garantera personlig säkerhet och fri rörlighet för oppositionsledare i Liberia.
- Att upprätta en oavhängig och effektiv människorättskommission.
- Att genomföra ett utbildningsprogram rörande mänskliga rättigheter för samtliga säkerhetsstyrkor.
- Att inrätta en oavhängig och trovärdig försoningskommission med ansvar för att organisera och övervaka ett försoningsforum (juli 2002).
- Att genomföra beslut som fattats för att utvidga möjligheterna till sändningar på kortvåg.
- Att inrätta en oavhängig och trovärdig valkommission.
- Att avreglera monopolet på bränsleimporten.” (fet stil tillagd), Rådets beslut av den 25 mars 2002 om avslutande av samrådet med Liberia enligt artiklarna 96 och 97 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2002/274/EG).

ta makten i Liberia. Anledningen var att Taylor stött RUF i Sierra Leone, medan Guinea stött Sierra Leones regering.<sup>563</sup> Under slutet av 2001 och början av 2002 gick LURD:s trupper på offensiven och i februari 2002 stod de bara några mil ifrån Monrovia. Denna offensiv fick Taylor att utlysa undantagstillstånd i landet den 8 februari.<sup>564</sup>

Säkerhetsrådets president utfärdade den 13 februari ett pressmeddelande angående den senaste utvecklingen i Liberia:

Members of the Council called upon the Government of Liberia to take effective actions to respect human rights and the safety of civilians, particularly the most vulnerable, and also to secure access for relief workers and humanitarian agencies. Likewise, they called on armed insurgents to respect human life, particularly the life of those trapped by the conflict. The members of the Council called on President Taylor to honour his pledge not to use the declaration of a state of emergency to curtail civil liberties in Liberia.<sup>565</sup>

De farhågor Säkerhetsrådet uttryckte angående president Taylors eventuella utnyttjande av undantagstillståndet för att kringgå respekten för mänskliga rättigheter i Liberia delades av Amnesty.<sup>566</sup>

I ljuset av utvecklingen i Liberia är det anmärkningsvärt att samrådet mellan EG och Liberia varken tar upp våldsupptrappningen eller utlösandet av undantagstillstånd. Den 30 april, alltså en dryg månad efter att samrådet avslutats, väljer dock ordförandeskapet att utfärda ett uttalande:

Europeiska unionen fördömer kraftigt den godtyckliga arresteringen och förnedrande behandlingen nyligen av den framstående liberianska advokaten och försvararen av de mänskliga rättigheterna Tiawan Gongloe.

EU uppmanar Liberias regering att genast vidta åtgärder så att förövarna av detta allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna ställs inför rätta.

<sup>563</sup> Konflikten mellan RUF och Sierra Leones regering (CDF) förklarades avslutad den 11 januari 2002 då avvärningen av de stridande parterna förklarades avslutad, Thirteenth report of the Secretary General on the United Nations mission in Sierra Leone, 14 mars 2002, S/2002/267.

<sup>564</sup> Amnesty International, Liberia:state of emergency signifies a greater need for international involvement in human rights protection, 9 april 2002, AI Index: AFR 34/002/2002.

<sup>565</sup> Press statement on Liberia by the president of the Security Council, 13/2/2002, SC/7301.

<sup>566</sup> Amnesty International, Liberia:state of emergency signifies a greater need for international involvement in human rights protection, 9 april 2002, AI Index: AFR 34/002/2002, State of Emergency in Liberia curtails rights, Amnesty International The Wire, April 2002.

EU erinrar om den liberianska regeringens nyligen gjorda åtagande inom ramen för samrådet enligt Cotonouavtalet att säkerställa en ökad respekt för de mänskliga rättigheterna, upprätthållandet av rättsstatsprincipen och ett slut på straffrihetskulturen.

EU har också med oro noterat polisens stängning torsdagen den 28 april av tidningen *The Analyst*. Sådana handlingar står i tydligt motsatsförhållande till den liberianska regeringens åtagande att främja demokrati och yttrandefrihet.<sup>567</sup>

Även om EU fortfarande undviker att uttryckligen tala om konflikten mellan Taylors trupper och LURD tar ordförandeskapet här upp två klara brott mot värdebasen i Cotonouavtalet. Samtidigt erinrar ordförandeskapet om att Liberia för ungefär fem veckor sedan inom ramen för Cotonouavtalet åtagit sig att avstå från att åsidosätta mänskliga rättigheter. Den 24 maj utfärdar ordförandeskapet på nytt ett uttalande:

Europeiska unionen är djupt oroad över den upptrappning av striderna i Liberia som nyligen ägt rum och är övertygad om att användning av våld i landet endast kan leda till ytterligare destabilisering även på subregional nivå och öka befolkningens lidande.

Europeiska unionen fördömer väpnade rebellstyrkors försök att ta makten i Liberia genom användning av våld och uppmanar grannländerna att inte stödja dem.<sup>568</sup>

I denna deklaration talar EU om ”väpnade rebellstyrkor”, vilket får ses som ett steg mot att tala öppet om konflikten mellan CDF och LURD. Den 30 juli kommer nästa uttalande från ordförandeskapet där Liberia påminns om sina ”nyligen givna försäkringar om att man kommer att upprätthålla de grundläggande rättigheterna för alla medborgare och invånare i Liberia.”<sup>569</sup>

Upptrappningen av konflikten gjorde att många liberianer flydde till grannländerna under sommaren och början av hösten. Därefter verkar Taylor ansett sig ha återfått kontrollen i tillräcklig mån för att häva undantags-tillståndet vilket tyder på att situationen i landet stabiliserats något.<sup>570</sup>

<sup>567</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Liberia, 30/4/2002, Dok. 8483/02.

<sup>568</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Liberia, 24/5/2002, Dok. 9217/02.

<sup>569</sup> Ordförandeskapets uttalande på Europeiska unionens vägnar om situationen för de mänskliga rättigheterna i Liberia, 30/7/2002, Dok. 11431/02.

<sup>570</sup> Mötesförbud hävt i Liberia, Göteborgs-Posten, 15/9/2002.



Följande vår anslöt sig MODEL (Movement for Democracy in Liberia), en ny rebellgrupp med bas i sydöstra Liberia, till LURD:s kamp mot Charles Taylors regim. I maj intogs hamnstaden Harper av rebellerna. FN:s säkerhetsråd följde under våren situationen i Liberia och utfärdade resolutioner i januari, mars och maj.<sup>571</sup> FN förnyade embargo mot Liberia avseende diamanter och trävaror samt reseförbudet för Charles Taylor och hans närmaste medarbetare.<sup>572</sup> Dessutom gick Säkerhetsrådet relativt långt i sitt fördömande av såväl Liberias regerings agerande som rebellgruppernas, särskilt utpekas LURD:

*Determining* that the active support provided by the Government of Liberia to armed rebel groups in the region, including to rebels in Côte d'Ivoire and former Revolutionary United Front (RUF) combatants who continue to destabilize the region, constitutes a threat to international peace and security in the region,

[...]

*Calls upon* the Government of Liberia and the LURD to enter without delay into bilateral ceasefire negotiations under the auspices of ECOWAS and the mediation of former President Abubakar of Nigeria<sup>573</sup>

I början av juni 2003 hade LURD och MODEL i stort sett belägrat Monrovia och krävde Charles Taylors avgång. Striderna var så pass intensiva att flera länder beslöt sig för att evakuera sina medborgare från Liberia, däribland Frankrike.<sup>574</sup> ECOWAS arbetade samtidigt hårt för att få till stånd ett avtal om eldupphör. EU:s ordförandeskap utfärdade den 13 juni för första gången sedan juli året dessförinnan en deklARATION om Liberia:

Europeiska unionen uttrycker sin djupa oro över den senaste tidens intensifierade strider och våld i Liberia och det liberianska folkets allt större lidanden. Unionen manar alla stridande parter att omedelbart upphöra med alla fientligheter, följa internationell humanitär lagstiftning, se till att humanitära initiativ skyddas och medge tillträde till territorium under deras kontroll för humanitära aktörer.

<sup>571</sup> Resolution 1458 (2003) antagen den 28 januari 2003, resolution 1467 (2003) antagen den 18 mars 2003, resolution 1478 (2003) antagen den 6 maj 2003.

<sup>572</sup> EU förnyar motsvarande interna rättsakter den 19 maj (Rådets gemensamma ståndpunkt 2003/365/GUSP) och den 16 juni (Rådets förordning 1030/2003).

<sup>573</sup> Resolution 1478 (2003) antagen den 6 maj 2003, S/RES/1478 (2003).

<sup>574</sup> Presidentens vacklande ställning skapar oro i Liberia, Svenska Dagbladet, 6/6/2003, Utlänningar evakuerade från Liberia, Göteborgs-Posten, 10/6/2003, Liberia nära att kollapsa, Göteborgs-Posten, 11/6/2003.

Europeiska unionen fördömer alla försök av väpnade rebellgrupper att ta makten i Liberia med våld. Den manar också alla krigförande parter att omedelbart upphöra med fientligheterna och söka en förhandlingslösning på den liberianska krisen. EU erinrar grannstaterna om deras förpliktelser enligt resolution 1478 (2003) från FN:s säkerhetsråd.

Europeiska unionen stöder helhjärtat de fredssamtal som pågår i Ghana under beskydd av Ecowas (Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap) och i linje med slutsatserna från internationella kontaktgruppen om Liberia. Unionen manar enträget alla med intressen i Liberia att ta vara på detta tillfälle till fred, försoning och demokratiska reformer i landet.<sup>575</sup>

Unionen fördömde våldet och manade till vapenvila. Dessutom uttrycks Unionens fulla stöd för fredssamtalen som förs i Accra, ledda av ECOWAS. Samtidigt lyser Unionens egna åtaganden och Unionens egna åtgärder med sin frånvaro. Inte heller påminns Liberia om de åtaganden som gjordes inom ramen för Cotonouavtalets samrådsmekanism året dessförinnan.

#### *5.9.2.6 ECOWAS anordnar fredsförhandlingar i Accra*

Fredsförhandlingarna i Accra samlade representanter för LURD, MODEL och Taylors regering. Charles Taylor, som trots reseförbud och arresteringsorder gjorde ett kort besök i Ghana tidigt i juni, använde sig av fredsförhandlingarna för att ställa krav på att han själv skulle ges åtalsfrihet. Den 7 mars 2003 hade åklagaren vid specialdomstolen för Sierra Leone åtalat Taylor på sjutton punkter, bland annat brott mot mänskligheten.<sup>576</sup> Nu krävde Taylor att åtalet mot honom skulle läggas ned. LURD och MODEL krävde å sin sida att Taylor skulle avgå innan rebellerna skrev under något avtal om vapenvila.

Resultatet blev snarare en framgång för LURD och MODEL än för Charles Taylor. I avtalet om eldupphör som undertecknades i Accra den 17 juni stipulerades att:

The signing of this agreement shall be followed immediately by the engagement of the GOL, LURD and MODEL with all other Liberian political parties and stakeholders in dialogue, to seek, within a period of thirty (30) days, a comprehensive peace agreement. The peace agreement shall amongst other issues, cover the following:

[...]

<sup>575</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Liberia, Doc. 10497/03.

<sup>576</sup> The Prosecutor against Charles Taylor, case No. SCSL-2003-01-I. Den 16 mars 2006 reviderade domstolen åtalet till att omfatta elva punkter.

- i. Formation of a transitional government, which will not include the current President in accordance with his June 4th 2003 declaration in Accra, made at the inauguration of the "ECOWAS Peace Talks"<sup>577</sup>

Genom avtalet kom parterna överens om att en övergångsregering skulle upprättas och att Charles Taylor inte skulle utgöra en av dess medlemmar. EU välkomnade avtalet i ett uttalande den 23 juni.<sup>578</sup>

Den 21 juli upprepade Unionen sin åsikt i ytterligare ett uttalande. Den tidsfrist som angavs i Accra-avtalet hade löpt ut, men något fredsavtal hade ännu inte undertecknats. Unionen bemötte detta med följande uttalande:

Europeiska unionen upprepar sitt starka stöd till de fredsförhandlingar som leds av Ecowas (Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap) och sitt åtagande att stödja ett övergripande fredsavtal i Liberia. EU uppmanar alla parter att omedelbart underteckna ett sådant fredsavtal så att landet kan återfå fred och stabilitet och det blir ett slut på de konflikter som under mer än tretton år förorsakat Liberias folk oändligt lidande.

[...]

Europeiska unionen betonar vikten av att fredsstyrkan/internationella stabiliseringsstyrkan snarast kommer på plats. Samtidigt måste president Charles Taylor omedelbart avgå.<sup>579</sup>

Unionens starka uttalande om att Charles Taylor måste avgå var en reaktion på att Taylor endast några dagar efter Accra-avtalets undertecknande deklarerade att han inte hade för avsikt att avgå, utan tvärtom tänkte sitta kvar tills hans mandatperiod löpte ut i januari och att han dessutom funderade på att ställa upp till omval.<sup>580</sup> Taylors utspel ledde till nya stridigheter framförallt i Monrovia.<sup>581</sup> Efter att rebellerna utlyst vapenvila framfördes uppmaningar, bland annat från Frankrikes utrikesminister, att USA borde ta ansvar för en

<sup>577</sup> Artikel 8 i, Agreement on Ceasefire and Cessation of Hostilities Between the Government of the Republic of Liberia and Liberians United for Reconciliation and Democracy and the Movement for Democracy in Liberia, signed in Accra, Ghana, 17 June 2003.

<sup>578</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om avtalet om vapenvila i Liberia, 23/6/2003, Dok. 11711/03.

<sup>579</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om fredsprocessen i Liberia, Doc. 11676/03.

<sup>580</sup> Taylor äventyrar stilleståndsavtal, Göteborgs-Posten, 22/6/2003.

<sup>581</sup> Brutna löften i Liberia, Göteborgs-Posten, 25/6/2003, Nya gatustrider inne i Monrovia, Svenska Dagbladet, 26/6/2003, Rebellerna på väg in i Monrovia, Göteborgs-Posten, 26/6/2003.

fredsbevarande styrka i Liberia.<sup>582</sup> Genom resolution 1497 (2003) auktoriserade Säkerhetsrådet den 1 augusti att en multinationell väpnad styrka etablerades i Liberia.<sup>583</sup> Styrkan skulle ledas av ECOWAS-koordinerade trupper under namnet ECOMIL. USA bistod med ekonomiskt stöd till insatsen. I och med upprättandet av ECOMIL som internationell stabiliseringsstyrka hade ytterligare en punkt i Accra-avtalet uppfyllts.<sup>584</sup> Liberias vice-president Moses Blah tog makten i landet och den 11 augusti gick Charles Taylor i landsflykt i Nigeria.

#### *5.9.2.7 Charles Taylor lämnar ifrån sig makten*

Charles Taylors avgång och landsflykt satte punkt för en månad av fasansfulla övergrepp mot civila i Monrovia. Från det att Taylor vägrade avgå i enlighet med Accra-avtalet till dess att han klev på planet till Nigeria hade hundratal människor fått sätta livet till under de stridigheter som härjat i Monrovia. Den 18 augusti undertecknades till slut ett fredsavtal mellan LURD och övriga rebellgrupper å ena sidan och Liberias regeringstrupper å andra sidan. Ordförandeskapet välkomnade avtalet i ett uttalande den 22 augusti:

EU välkomnar det övergripande fredsavtal som de stridande parterna och de politiska partierna undertecknade i Accra måndagen den 18 augusti under överinseende av Ecowas som ett mycket viktigt steg mot återupprättande av fred, säkerhet och stabilitet efter 14 år av våld och vanstyrelse.

EU lovordar Ecowas, dess ordförande president John Kufour, dess generalsekreterare doktor Mohamed Ibn Chambas och medlaren general Abdusalami Abubakar för deras outtröttliga ansträngningar som har lett fram till detta framgångsrika resultat. EU lovordar också Nigeria för dess nyckelroll när det gällt att snabbt sätta in tillgängliga trupper för att skydda civilbefolkningen och de humanitära hjälpinsatserna. EU vill uttrycka sin uppskattning för de afrikanska stater som meddelat att de kommer att delta i Ecomil och för USA för dess stöd till insättandet av dessa trupper och deras insatser. I detta avseende understryker EU vikten av att så snart som möjligt avsluta insättandet av Ecomil som en förtrupp till FN:s stabiliseringsstyrka i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1497 och upprepar sin vilja att stödja detta.

<sup>582</sup> "Frankrikes utrikesminister Dominique de Villepin uppmanade i går USA att ta ansvar för en fredsbevarande internationell styrka till Liberia. – Frankrike har tagit sitt ansvar i Elfenbenskusten, Storbritannien i Sierra Leone och USA har historiska band till Liberia", Frankrike vill ha fredsstyrka i Liberia, Göteborgs-Posten, 29/6/2003.

<sup>583</sup> Resolution 1497 (2003) antagen den 1 augusti 2003, S/RES/1497 (2003).

<sup>584</sup> Jämför Accra-avtalet, punkt 7.

EU uppmanar alla avtalsparter att lojalt genomföra avtalet och den 14 oktober tillsätta en övergångsregering som kan leda landet mot fria och rättvisa val i oktober 2005 och därigenom återupprätta en demokratisk regering som tillsatts genom val.<sup>585</sup>

Uttalandet följdes av ett rådsbeslut om ändring av det tidigare beslutet om ”lämpliga åtgärder” med stöd av bestämmelsen om speciellt brådskande fall i artikel 96 i Cotonouavtalet.<sup>586</sup> Beslutet motiverades med att situationen i Liberia förvärrats avsevärt sedan beslutet fattades, och därmed krävdes ett brådskande ingrepp från Gemenskapen.<sup>587</sup> Den anledning Kommissionen framför som tyngst till att förändra beslutet att avsluta samrådet från den 25 mars 2002 var att det innehöll bestämmelser som begränsade EG:s möjligheter att bistå den internationella fredsbevarande styrka som skulle upprättas i Liberia med stöd av Säkerhetsrådets resolution 1497 (2003) genom att flytta medel som fördelats genom beslutet att avsluta samrådet till att bistå den militära insatsen.<sup>588</sup> I Rådets beslut formuleras dock detta som en effekt snarare än en orsak, vilket sannolikt beror på hur bestämmelsen om tillämpning i särskilt brådskande fall, artikel 96 2(b) Cotonou, är utformad.<sup>589</sup>

Den 19 september beslutade FN:s säkerhetsråd att etablera United Nations Mission in Liberia (UNMIL). Operationen fick inledningsvis ett brett mandat för tolv månader som innefattade uppgifter att avvärja stridförande parter, observera och övervaka implementeringen av vapenvilan samt beskydda FN:s personal och faciliteter.<sup>590</sup> UNMIL tog den första oktober över ansvaret för ISF-operationen (ISF – International Stabilization Force) som inletts av ECOMIL. I december rapporterade FN:s generalsekreterare att operationen

<sup>585</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om fredsavtal i Liberia, Doc. 12062/03.

<sup>586</sup> 2003/631/EG: Rådets beslut av den 25 augusti 2003 om antagande av åtgärder avseende Liberia enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet i ett särskilt brådskande fall, EUT L 220, 03/09/2003 s. 3.

<sup>587</sup> 2002/274/EG: Rådets beslut av den 25 mars 2002 om avslutande av samrådet med Liberia enligt artiklarna 96 och 97 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, EGT L 096, 13/04/2002 s. 23, p. 3 i preambeln.

<sup>588</sup> KOM(2003) 513, 19/8/2003, s. 2, p. 5.

<sup>589</sup> ”Med begreppet ’särskilt brådskande fall’ avses exceptionella fall *av särskilt allvarlig och uppenbar kränkning av någon av de grundsatser* som anges i artikel 9.2 vilken måste åtgärdas omedelbart.”, artikel 96 2(b) Cotonou (min kursivering). Det förefaller mig som om beslutet som det formulerades av Rådets, skulle ha större chans att stå sig vid en lagprövning än om Kommissionens motivering lyfts fram.

<sup>590</sup> Säkerhetsrådets resolution 1509 (2003) antagen den 19 september 2003, S/RES/1509 (2003).

så långt varit en framgång, även om landet fortfarande stod inför stora, svåra problem.<sup>591</sup>

Den 14 oktober överlämnade så Moses Blah makten i Liberia till den nationella övergångsregering som i enlighet med Accra-avtalet skulle styra landet fram till dess att demokratiska val hållits under hösten 2005. När Säkerhetsrådet sammanträdde den 22 december 2003 för att revidera sanktionerna mot Liberia gjorde man det i ljuset av förändrade omständigheter i landet:

*Noting* that the changed circumstances in Liberia, in particular the departure of former President Charles Taylor and the formation of the National Transitional Government of Liberia, and progress with the peace process in Sierra Leone, require the Council's determination for action under Chapter VII to be revised to reflect these altered circumstances<sup>592</sup>

De förändrade omständigheterna i landet gjorde att Säkerhetsrådet nu såg fram mot en fredlig lösning av den långa konflikten. Även om sanktionerna fortfarande bedömdes nödvändiga fastslog Säkerhetsrådet att de kunde komma att lyftas under vissa förutsättningar:

*Expresses* its readiness to terminate the measures imposed by paragraphs 2 (a) and (b) and 4 (a) above when the Council determines that the ceasefire in Liberia is being fully respected and maintained, disarmament, demobilization, reintegration, repatriation and restructuring of the security sector have been completed, the provisions of the Comprehensive Peace Agreement are being fully implemented, and significant progress has been made in establishing and maintaining stability in Liberia and the subregion;<sup>593</sup>

Gemenskapen anpassade den 10 februari sin gemensamma ståndpunkt och sin förordning efter Säkerhetsrådets resolution.<sup>594</sup>

Under 2004 förnyades den gemenskapsrättsliga implementeringen av Säkerhetsrådets förnyade resolutioner den 29 april,<sup>595</sup> den 22 juni,<sup>596</sup> den

<sup>591</sup> First progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia, 15 december 2003, S/2003/1175.

<sup>592</sup> Säkerhetsrådets resolution 1521 (2003) antagen den 22 december 2003, S/RES/1521 (2003).

<sup>593</sup> Säkerhetsrådets resolution 1521 (2003) antagen den 22 december 2003, S/RES/1521 (2003).

<sup>594</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt 2004/137/GUSP av den 10 februari 2004, Rådets förordning 234/2004 av den 10 februari 2004.

<sup>595</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt 2004/487/GUSP av den 29 april, Rådets förordning 872/2004 av den 29 april 2004.

<sup>596</sup> Rådets förordning 1149/2004 av den 22 juni 2004.

18 augusti,<sup>597</sup> den 20 augusti,<sup>598</sup> den 8 september<sup>599</sup> och den 14 december.<sup>600</sup> Vid samtliga tillfällen handlade det om att revidera tidigare uppgifter eller att tillföra fler namn till den lista över människor vars tillgångar frusits av FN:s säkerhetsråd. I augusti 2004 meddelade Kommissionen Rådet ett förslag att förlänga de åtgärder Rådet beslutat om den tjugofemte augusti 2003. Anledningen var att Kommissionen inte ansåg att övergångsregeringen i tillräcklig mån lyckats komma tillrätta med respekten för mänskliga rättigheter och principen om rättstaten. Dessutom menade Kommissionen att regeringen inte lyckats komma tillrätta med korruptionsproblemen och inte heller hade man lyckats förbättra regeringens kapacitet i frågor om "governance and accountability".<sup>601</sup>

Den 15 december uttalade ordförandeskapet djup oro över att reformen av valsystemet i Liberia gick så sakta:

Europeiska unionen är djupt oroad över bristen på framsteg med genomförandet av valreformen i Liberia, och särskilt över de bestämmelser som Liberias interimistiska nationalförsamling har infört i utkastet till lag om de valsystem som skall tillämpas för valet 2005. Europeiska unionen anser att de bestämmelser som den interimistiska nationalförsamlingen har antagit leder till att det inrättas ett valsystem som inte uppfyller allmänt accepterade normer.

Europeiska unionen uppmanar ledamöterna i den interimistiska nationalförsamlingen att se över utkastet till lag, och då beakta att allmänt accepterade principer för genomförandet av demokratiska val måste tillämpas. Europeiska unionen fäster stor vikt vid att parterna uppfyller det övergripande fredsavtal som ingicks i Accra, enligt vilket val skall hållas senast i oktober 2005.<sup>602</sup>

På så vis fick Kommissionen stöd i sin uppfattning angående kvarhållandet av de "lämpliga åtgärderna", och den 22 december beslutade också Rådet att förlänga åtgärderna till den trettonde juni 2006, bland annat därför att:

På grund av de nuvarande förhållandena i Liberia är respekten för de demokratiska principerna, för principen om gott styre och för rättsstatsprincipen fortfarande inte garanterad.<sup>603</sup>

<sup>597</sup> Kommissionens förordning 1478/2004 av den 18 augusti 2004.

<sup>598</sup> Kommissionens förordning 1489/2004 av den 20 augusti 2004.

<sup>599</sup> Kommissionens förordning 1580/2004 av den 8 september 2004.

<sup>600</sup> Kommissionens förordning 2136/2004 av den 14 december 2004, Rådets gemensamma ståndpunkt 2004/902/GUSP.

<sup>601</sup> COM(2004) 806 final (den svenska versionen finns inte tillgänglig).

<sup>602</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om förberedelserna inför valet i Liberia, Doc. 16161/04.

<sup>603</sup> Rådets beslut 2005/16/EC, EUT L 008, 12/1/2005, s. 12.

#### 5.9.2.8 *Unionen riktar kritik mot den interimistiska regeringen*

I februari tillkännagjorde den interimistiska regeringen i Liberia att val skulle hållas den elfte oktober 2005. Då hade 18 partier registrerats för att ställa upp i parlamentsvalet och ett fyrtiotal kandidater hade tillkännagivit sin ambition att ställa upp i presidentvalet.

Den kritik Rådet förmedlade i sitt beslut att förlänga artikel 96-åtgärderna togs åter upp i mars då Ordförandeskapet i ett omfattande uttalande redogjorde för unionens förväntningar:

Valen den 11 oktober i år kommer att bli en brytpunkt. Med tanke på de organisatoriska och logistiska problem som man har att överbrygga vädjar Europeiska unionen till alla politiska styrkor, och till samtliga liberiska övergångsmyndigheter, att de skall samarbeta för att säkerställa att tidsplanen och ramarna för genomförandet av valen strikt respekteras.<sup>604</sup>

Även om förhoppningarna på valets stabiliserande och försonande funktion i det krigshärjade landet var höga såg unionen stora hinder på vägen:

Europeiska unionen uttrycker den största oro när det gäller övergångsmyndigheternas och de liberiska politiska krafternas åtagande för att övervinna några av de största olösta problemen, i synnerhet frågan om korruption som avslöjats genom de senaste rapporterna och revisionerna. Vissa nya uppgifter som kunnat kontrolleras på plats visar på en utbredd korruption som i stor utsträckning förblir ostraffad. Denna korruption skadar såväl landets anseende som den pågående demokratiseringsprocessen och kan äventyra genomförandet och ett internationellt erkännande av valen.<sup>605</sup>

I uttalandet konstaterade Ordförandeskapet en ”utbredd korruption”, i sig ett brott mot Cotonouavtalet, vid sidan av oron inför valen kommande höst. De ”lämpliga åtgärderna” som varit i kraft sedan augusti 2003 verkar fortfarande befogade, även om Ordförandeskapet inte nämner detta faktum uttryckligen.

I augusti meddelades att tjugotvå kandidater skulle ställa upp i presidentvalet. Flera av dem var tidigare ministrar ur Charles Taylors regering, eller ledare för någon av de rebellgrupper som deltagit i inbördeskriget. De två huvudkandidaterna utpekades dock snart: George Weah, före detta professionell fotbollsspelare i flera europeiska klubbar och Ellen Johnson-Sirleaf,

<sup>604</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om de revisioner som Kommissionen genomfört i Liberia, Doc. 7449/05.

<sup>605</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om de revisioner som Kommissionen genomfört i Liberia, Doc. 7449/05.



Harvardutbildad ekonom som ställde upp i det förra presidentvalet, 1997, då Charles Taylor kom till makten.

Den 14 oktober meddelade Ordförandeskapet att valet enligt EU:s valobservatörsuppdrag EU EOM gått lugnt tillväga under fredliga och välorganiserade former.<sup>606</sup> En vecka efter valet stod det klart att ingen av kandidaterna erhållit fler än 50 % av rösterna, så en andra omgång av presidentvalet fick hållas för att skilja mellan George Weah och Ellen Johnson-Sirleaf.

Den andra omgången hölls den 8 november och Ellen Johnson-Sirleaf valdes då till den första kvinnliga presidenten någonsin i ett afrikanskt land. Ordförandeskapet framförde den 11 november på unionens vägnar gratulationer till väl genomförda val.<sup>607</sup>

### 5.9.3 Sammanfattning Liberia

EU utfärdade den 14 september 1995 sitt första uttalande om konflikten i Liberia sedan slutsatserna från det danska ordförandeskapet 21–22 juni 1993 då EG ställde sig bakom FN:s och OAU:s insatser. Uttalandet den 14 september gjordes av det spanska ordförandeskapet efter att ECOWAS lyckats sammanföra de stridande parterna till samtal i Abuja under fyra dagar i augusti. EU välkomnade således avtalet och gratulerade även ECOWAS till framgången. Abuja-avtalet verkade ge fredsprocessen en välbehövlig skjuts.

I augusti 1996 löpte den tolv månadersfrist Abuja-avtalet stipulerade ut. ECOWAS lyckades återigen med det svåra uppdraget att få parterna i konflikten att sitta ned vid förhandlingsbordet för att diskutera hur man skulle revidera den tidsplan man kommit överens om ett år tidigare eftersom man inte lyckats hålla denna. Mötet slutade med att parterna kom överens om att allmänna val skulle hållas den 30 maj 1997. EU utfärdade en deklaration den 26 september, där det irländska Ordförandeskapet förklarade att EU var övertygat om att den nya tidsplan man kommit överens om var den ”bästa möjliga förutsättningen för återupprättande av fredsprocessen i Liberia”. EU tog en tillbakadragen roll och poängterade att ECOWAS:s och FN:s arbete stod i förgrunden. Under våren 1997 såg Liberia återigen ut att resa sig ur inbördeskrigets fasor. EU var dock bekymrat över förberedelserna inför valet den 30 maj och uttalade den 28 mars sin oro över att valkommissionens arbete inte gick tillräckligt fort för att valen skulle hållas vid utsatt tid. Valen

<sup>606</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om valet i Liberia, 14/10/2005, Dok. 13311/05.

<sup>607</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om valet i Liberia, 11/11/2005, Dok. 14333/05.

sköts mycket riktigt upp, till den 19 juli. Charles Taylor vann presidentvalet, och EU lyckönskade den 30 juli Liberias folk till de ”rättvisa och fria val” som hållits.

FN avvecklade UNOMIL under slutet av nittioalet och den 7 mars 2001 meddelade Säkerhetsrådet att inbördeskriget i Liberia var över. EU hade då inte utfärdat ett enda uttalande där Charles Taylors styre på något sätt ifrågasatts.

Intressant nog kallades Liberia ändå till samråd under artikel 96 i Cotonouavtalet. Samrådet motiverades med att regeringen sedan den kom till makten 1997 vid ett flertal tillfällen brutit mot värdebasen i Cotonouavtalet och hölls i Bryssel den 9 november 2001.

I ljuset av utvecklingen i Liberia, där FN sett våldet trappas upp samtidigt som Unionen höll samråd med regeringen, är det anmärkningsvärt att rapporten från samrådet den 25 mars 2002 varken tar upp våldsupptrappningen eller utlösandet av undantagstillstånd. Däremot kommer uttalanden från Ordförandeskapet i april, maj och juli, vilka alla fördömer våldsupptrappningen. Under resten av 2002 verkar läget i Liberia ha stabiliserats något, även om Taylors kontroll fortfarande var bräcklig. På våren 2003 intensifierades striderna igen. I början av juni hade LURD och MODEL i stort sett belägrat Monrovia och krävde Charles Taylors avgång. Striderna var så pass intensiva att flera länder beslöt sig för att evakuera sina medborgare från Liberia, däribland Frankrike. ECOWAS arbetade samtidigt hårt för att få till stånd ett avtal om eldupphör. EU:s ordförandeskap utfärdade den trettonde juni för första gången sedan juli året dessförinnan en deklARATION om Liberia där Unionen uttryckte ”sin djupa oro över den senaste tidens intensifierade strider”.

Samtidigt pågick fredsförhandlingar i Ghana ledda av ECOWAS. Resultatet av förhandlingarna blev att parterna skrev under ett avtal i Accra. Avtalet stipulerade eldupphör samt att parterna skulle komma överens om en övergångsregering där Charles Taylor inte skulle ingå och dessutom förhandla fram ett fredsavtal. Unionen stödde avtalet i ett uttalande den 23 juni.

I juli utfärdade EU ett uttalande som påminde om att tidsfristen för fredsavtalet enligt Accra-avtalet löpt ut. Dessutom krävde Unionen i samma uttalande Charles Taylors omedelbara avgång.

Taylor avgick, och lämnade landet, den 11 augusti. Fredsavtalet under-tecknades en vecka därefter. EU välkomnade händelserna i ett uttalande den 22 augusti. Uttalandet följdes av ett rådsbeslut med stöd av bestämmelsen om speciellt brådskande fall i artikel 96 i Cotonouavtalet. Anledningen var att beslutet om ”lämpliga åtgärder” fattat då samrådet med Liberia avslutades den 25 mars 2002 innehöll bestämmelser som begränsade EG:s möjlig-

heter att bistå den internationella fredsbevarande styrka som skulle upprättas i Liberia med stöd av Säkerhetsrådets resolution 1497 (2003). Under 2004 förnyades den gemenskapsrättsliga implementeringen av Säkerhetsrådets resolutioner den 29 april, den 22 juni, den 18 augusti, den 20 augusti, den 8 september och den 14 december. Vid samtliga tillfällen handlade det om att revidera tidigare uppgifter eller att tillföra fler namn till den lista över människor vars tillgångar frusits av FN:s säkerhetsråd.

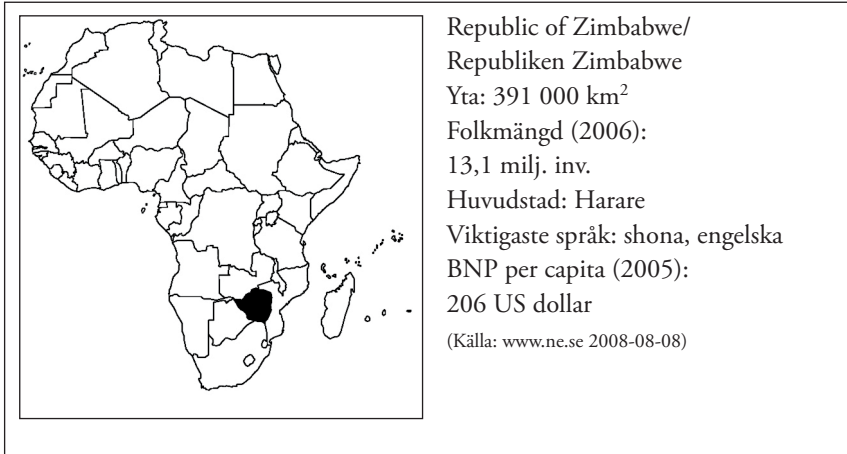
Den 15 december 2004 uttalade ordförandeskapet ”djup oro” över att reformen av valsystemet i Liberia gick så sakta. I februari 2005 tillkännagav den interimistiska regeringen i Liberia att val skulle hållas den elfte oktober 2005. Då hade 18 partier registrerats för att ställa upp i parlamentsvalet och ett fyrtiotal kandidater hade deklarerat sin ambition att ställa upp i presidentvalet. I augusti hade antalet presidentkandidater sjunkit till 22. Valet hölls i två omgångar, och segrare blev den tidigare presidentkandidaten från valet 1997, Ellen Johnson-Sirleaf.

#### 5.9.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Liberia 1995–2006

Datum	Aktör	Referensnummer
14/9/1995	Uttalande från Ordförandeskapet (UO)	
11/4/1996	UO	
18/4/1996	Europaparlamentet (EP)	B4-0498, OJ C 141 13/5/1996, p. 210
13/5/1996	UO	
23/5/1996	EP	B4-0632, OJ C 166 10/6/1996, p. 207
23/9/1996	AVS-EU	OJ C 62, 27/2/1997, p. 27
26/9/1996	UO	
28/3/1997	UO	
30/7/1997	UO	
19/12/1997	UO	
7/5/2001	Rådet	2001/357/CFSP
14/5/2001	Kommissionen (Komm)	KOM(2001) 258 slutlig
14/1/2002	AVS-EU	Dok. 5197/02
21/2/2002	Komm	KOM(2002) 103 slutlig
25/3/2002	Rådet	2002/274/EG
30/4/2002	UO	Doc. 8483/02
24/5/2002	UO	Doc. 9217/02
29/5/2002	Komm	KOM(2002) 269
13/6/2002	Rådet	2002/457/CFSP
22/7/2002	Rådet	Reg. No 1318/2002

<b>Datum</b>	<b>Aktör</b>	<b>Referensnummer</b>
30/7/2002	UO	Doc. 11431/02
19/5/2003	Rådet	2003/365/CFSP
26/5/2003	Komm	KOM(2003) 330 slutlig
13/6/2003	UO	Doc. 10497/03
16/6/2003	Rådet	Reg. No 1030/2003
23/6/2003	UO	Doc. 10711/03
21/7/2003	UO	Doc. 11676/03
19/8/2003	Komm	KOM(2003) 513 slutlig
22/8/2003	UO	Doc. 12062/03
25/8/2003	Rådet	2003/631 EC
4/9/2003	EP	P5_TA(2003)0384
4/9/2003	Komm	KOM(2003) 535 slutlig
22/9/2003	Rådet	Reg. No 1662/2003
22/9/2003	Rådet	2003/666/CFSP
22/10/2003	Komm	KOM(2003) 626 slutlig
27/10/2003	Rådet	Reg. No 1891/2003
27/10/2003	Rådet	2003/771/CFSP
24/11/2003	Rådet	Reg. No 2061/2003
28/1/2004	Komm	KOM(2004) 48 slutlig
10/2/2004	Rådet	Reg. No 234/2004
10/2/2004	Rådet	2004/137/CFSP
1/3/2004	UO	Doc. 6914/04
29/4/2004	Rådet	Reg. No 872/2004
29/4/2004	Rådet	2004/487/CFSP
22/6/2004	Komm	Reg. No 1149/2004
18/8/2004	Komm	Reg. No 1478/2004
20/8/2004	Komm	Reg. No 1489/2004
8/9/2004	Komm	Reg. No 1580/2004
10/12/2004	Komm	COM(2004) 806 final
14/12/2004	Komm	Reg. No 2136/2004
15/12/2004	UO	Doc. 16161/04
22/12/2004	Rådet	2004/902/CFSP
22/12/2004	Rådet	2005/16/EC
21/3/2005	UO	Doc. 7449/2/05 REV 2
14/10/2005	UO	Doc. 13311/05
11/11/2005	UO	Doc. 14333/05
23/11/2005	EU:s Höge representant för GUSP	
14/10/2005	UO	Doc. 13311/05
11/11/2005	UO	Doc. 14333/05
23/11/2005	EU:s Höge representant för GUSP	

## 5.10 Zimbabwe



### 5.10.1 Bakgrund

Under europeisk medeltid anlades Stora Zimbabwe, en remarkabel stenstad, uppe på den högplatå som utgör den centrala delen av dagens Zimbabwe. Staden Zimbabwe, som givit namn åt dagens stat, fascinerade europeiska forskare till den grad att de konstaterade att den inte kunde vara anlagd av någon afrikansk kultur vilket fick dem att leta efter bevis om att staden anlagts av vita upptäcktsresande.

De lyckades inte belägga sina teorier, utan tvärtom har historiker visat att Stora Zimbabwe anlades av shona-folket, och materiella fynd visar att handel bedrevs med kustfolk i dagens Moçambique. Under 1400-talet, då Stora Zimbabwe blomstrade, hade människor bott på platsen sedan 1 500 år tillbaka.

Under 1800-talet kom europeiska missionärer och handelsmän till dagens Zimbabwe. 1890 ledde Cecil Rhodes, premiärminister i den Sydafrikanska Kapkolonin, en expedition upp i Zimbabwes högländ. Rhodes slöt ett avtal om mineralbrytning med kungen av Ndebele. Rhodes bildade Brittiska Sydafrikakompaniet och kolonistörerna inledde en snabbt växande exploatering av naturtillgångarna. 1893 gjorde Ndebele uppror och 1896 anslöt sig Shona-folket till frihetskampen. Brittiska Sydafrikakompaniet hade dock inga större problem med att krossa upproret, och de kom att styra landet till 1923 då den brittiska kolonin Sydrhodesia upprättades.

1953 skapades Centralafrikanska federationen genom att Sydrhodesia gick samman med Nordrhodesia (Zambia) och Nyasaland (Malawi). Federa-

tionen kom att hålla i tio år, och ytterligare ett år senare var Zambia och Malawi självständiga stater. Sydrhodesia fick dock ingen självständighet av Storbritannien så länge den styrande regimen förvägrade hela befolkningen rösträtt. 1964 valdes Ian Smith till partiledare i det styrande partiet Rhodesian Front (RF). Smith blev då den förste vite politiske ledaren som var född i landet. Kampen stod mellan RF och Zimbabwe African People's Union (ZAPU), vilket skapats som en Sydrhodesisk gren av ANC 1962, och Zimbabwe African National Union (ZANU)

Den 11 november 1965 förklarade Smith att Rhodesia var en självständig stat. ZAPU och ZANU inledde en väpnad kamp mot RF. FN:s säkerhetsråd fördömde självständighetsförklaringen och uppmanade alla medlemmar att inte bistå den rasistiska regimen i Sydrhodesia.<sup>608</sup> Under de kommande åren stod Sydrhodesia isolerat från världssamfundet, sånär som på kontakten med Sydafrika och Portugal. När den fascistiska regeringen i Portugal föll innebar det slutet för den vita minoritetsregeringen i Moçambique också. 1976 enades ZANU och ZAPU i en allians, Patriotic front (PF), för sin kamp mot Ian Smiths RF.

Smith kan ha insett att hans tid vid makten gick mot sitt slut eftersom hans regering gick med på att förhandla med PF vid en konferens i Genève 1976. Förhandlingarna bröt dock ihop och det var inte förrän Storbritannien bjudit in till förhandlingar 1979 som konflikten skulle få ett slut. En ny grundlag förhandlades fram och politiska val hölls. ZANU-PF, med Robert Mugabe som ledare, blev valets stora segrare.

Den nya konstitutionen garanterade ett visst antal parlamentssäten åt den vita minoriteten. Dessutom angav den att den inte kunde ändras under de närmaste sju åren. Mugabe, som gått till val med löften om landreformer, inledde dock sin tid vid makten ganska försiktigt. Han behöll många vita ämbetsmän.

Vid Mugabes tillträde som premiärminister fanns ungefär 200 000 vita ättlingar till kolonialister i landet. Tillsammans rädde de över den absoluta majoriteten av de gårdar som bedrev jordbruk i landet. Ekonomin var stabil, mycket tack vara landets breda exportutbud. Tillväxten var hög under de två första åren, men sedan skulle svår torka i kombination med arbetskraftsutvandring drabba landet hårt. Motsättningarna mellan Mugabes ZANU-PF och ZAPU-PF förstärktes under 80-talet men efter två år av förhandlingar löstes knuten genom att partierna gick samman 1987. Mugabe blev partiets ledare och satt kvar vid makten. 1987 antogs också en ny konstitution som

<sup>608</sup> Resolution 216 (1965) antagen den 12 november 1965.

återigen minskade de vitas dominans i styret av Zimbabwe. Kvoteringsregler till förmån för vita politiker avskaffades och mycket av makten fokuserades i det nyttillkomna presidentämbetet, vilket Mugabe intog.

Början av 90-talet blev ekonomiskt mycket tung för den nyttillkomna republiken och Mugabe tvingades be om hjälp från Internationella valuta-fonden och Världsbanken.

### **5.10.2 EU:s åtgärder gentemot Zimbabwe sedan 1995**

EU:s första uttalande om Zimbabwe, sedan 1995, kom den 27 januari 1999. Uttalandet publicerades som ”Elements of a demarche carried out by the EU Troika Heads of Mission” vilket är en ovanlig konstellation att föra Unionens talan:

The universal respect of human rights including freedom of the press are common values shared by the European Union and Zimbabwe.

The European Union, therefore, has with great concern taken note of the recent action of Zimbabwean military authorities against two journalists of the newspaper ”Standard”.

Of particular concern are:

- the detention of civilians by military authorities;
- the threat to an independent judiciary and the rule of law by the rejection of a court order by an agency of the Zimbabwean Government;
- the violation of the freedom of the press;
- above all, the alleged violation of human rights by the use of torture, which cannot be justified under any circumstances. The European Union urges the Government of Zimbabwe to demonstrate its commitment to international standards on human rights; without delay to investigate these claims; and, if true, to bring the perpetrators to justice. The above-mentioned actions have done serious damage to the image of Zimbabwe, which has previously enjoyed international respect for its high standards of human rights, notably the independence of the judiciary and the media.

The European Union hopes that the Government of Zimbabwe will be able to restore the confidence in the consistency of its approach to human rights, respect of the rule of law and court decisions, and to the role of the army in a democratic state.<sup>609</sup>

<sup>609</sup> Elements of a demarche carried out by the EU Troika Heads of Mission in Harare on 27 January 1999.

Amnesty International uppmärksammade också arresteringarna. Dessutom rapporterade AI att den ansvarige utgivaren för de bägge journalisternas tidning arresterats dagen efter de två journalisterna släpptes.<sup>610</sup> Däremot är det föga sannolikt att Amnesty International skulle skriva under på EU-trojkans omdöme angående situationen för respekt för mänskliga rättigheter fram till januari 1999 i Zimbabwe.<sup>611</sup> Att EU bevakade situationen vittnar Sveriges dåvarande biståndsminister Pierre Schori om i en artikel i Svenska Dagbladet den 20 mars 1996 där han besvarar kritik från tidningens ledarskribent angående hans ”skönmålande” beskrivning av situationen för mänskliga rättigheter i Zimbabwe författad 1995. Schori skriver:

Sedan dess har MR-situationen i Zimbabwe försämrats: förföljelse av homosexuella, verkställning av dödsstraff, minskad pressfrihet, hot mot de enskilda organisationernas ställning osv. Helgens presidentval demonstrerar den allt sämre politiska pluralismen i Zimbabwe.

Allt detta har vi uppmärksammat, bl.a. inom EU. I de direktiv som regeringen gett till Sida inför det pågående arbetet med en landstrategi för det framtida biståndet till Zimbabwe, läggs särskild vikt vid att främja demokratis kultur och de mänskliga rättigheterna. Planeringen är att hålla bilaterala överläggningar om det framtida biståndet under hösten 1996. Ett internationellt givarmöte är planerat till maj 1996. Vid båda dessa tillfällen kommer Sverige att tala klartext om demokrati och mänskliga rättigheter.<sup>612</sup>

Bland de händelser EU kunde valt att kommentera under perioden januari 1995–januari 1999 kan följande nämnas:

- Parlamentsvalen i april 1995. Valen beskrevs som fria men inte rättvisa eftersom grundlagen garanterade Mugabes regeringsparti Zanu-PF stora fördelar.<sup>613</sup>
- Presidentvalen i mars 1996. Även angående presidentvalet var Zimbabwes konstitution uppenbart orättvis då alla partier inte garanteras

<sup>610</sup> AI, Press Freedom in Zimbabwe, AI Index: AFR 46/01/99, 13 januari 1999; AI, severe torture and illegal detention of journalists threatens the breakdown in rule of law, AI Index: AFR 46/02/99, 21 januari 1999; AI, Fears for newspaper director high, AI Index: AFR 46/04/99, 22 januari 1999.

<sup>611</sup> Jämför Amnesty Internationals årsrapporter 1996, 1997, 1998, 1999.

<sup>612</sup> Situationen i Zimbabwe försämrades först i fjol, Svenska Dagbladet 20/3/1996.

<sup>613</sup> Klar segrare före valet, Göteborgs-Posten 8/4/1995; Kritik mot val i Zimbabwe, Göteborgs-Posten, 11/4/1995; Storseger för Mugabes parti, Svenska Dagbladet, 12/4/1995.



samma rättigheter och skyldigheter. 15 oppositionella partier bojkotade presidentvalet i protest mot konstitutionen.<sup>614</sup>

- I augusti 1997 beslutade Världsbanken att återuppta stödet till Zimbabwe, efter att dragit in det två år tidigare på grund av regeringens bristande finansdisciplin.<sup>615</sup>
- Under hösten 1997 förekom de första av de under de följande åren allt mera vanligt förekommande attackerna mot vita farmares ägor.<sup>616</sup> Drygt ett år senare, i november 1998, intensifierade Mugabe sin expropriationspolitik genom att regeringen beslutade att 841 jordbruk skulle exproprieras. Mugabe hade vid flera tillfällen upprepat sitt löfte om att fem miljoner hektar mark skulle delas ut till jordlösa, men han har haft svårt att få biståndsgivare att bidra till finansieringen av landreformer-na.<sup>617</sup>

Under 1999 följde EU upp uttalandet från den 27 januari i revisionen av *Den gemensamma ståndpunkten om mänskliga rättigheter, demokratiska principer, rättsstatsprincipen och ett sunt styrelseskick* under Rådets möte den 31 maj 1999.<sup>618</sup> Där anges att EU sedan framställan gjorts den 29 januari angående arresteringen av journalister fortsatt att övervaka situationen och uttryckt sin oro över den på grund av arméns inblandning i konflikten i Kongo-Kinshasa försämrade ekonomiska situationen.

Den 21 september 1999 gav Finlands utrikesminister Tarja Halonen ett tal inför FN:s Generalförsamling med anledning av EU:s ”Memorandum by the European Union for the 54th United Nations general Assembly”. Halonen förklarade att EU noggrant följt utvecklingen i Zimbabwe under året och att EU särskilt gladdes åt att Zimbabwe lyckats med att återuppta dialogen med den Internationella valutafonden.<sup>619</sup>

<sup>614</sup> Mugabe säker segrare i valet, Göteborgs-Posten, 16/3/1996; Val i Zimbabwe lockar få, Göteborgs-Posten, 17/3/1996; Svält väljarintresse i Zimbabwes presidentval, Svenska Dagbladet, 17/3/1996.

<sup>615</sup> Zimbabwe får ekonomiskt stöd, Göteborgs-Posten, 16/8/1997.

<sup>616</sup> Lantarbetarrevolt i Zimbabwe, Göteborgs-Posten, 10/10/1997; Våldsamma attacker på vita farmare, Svenska Dagbladet, 13/10/1997.

<sup>617</sup> Zimbabwes storbönder i krismöte, Svenska Dagbladet, 20/11/1998; Pressad Mugabe tvingar farmare lämna sin jord, Göteborgs-Posten 20/11/1998.

<sup>618</sup> 2186:e mötet Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser, 31/5/1999. Den gemensamma ståndpunkten fastställdes den 25 maj 1998, (98/350/GUSP).

<sup>619</sup> Paradoxalt nog skulle det inte dröja länge innan diskussion uppstod om huruvida Zimbabwe givit IMF falska siffror i augusti. Uppgifterna om misstänkt fusk, vilka först publicerades i Financial Times, gjorde gällande att det lån IMF gav Zimbabwe i augusti givits på felaktiga grunder. IMF tvistar om Zimbabwepengar, Svenska Dagbladet, 6/10/1999.

I februari hölls en viktig folkomröstning. Det Zimbabweiska folket hade att ta ställning till ett förslag till ny konstitution som bland annat skulle ge presidenten mer makt, samt tillåta expropriation av land utan kompensation. 55 % röstade emot förslaget med valdeltagandet var inte högre än 26 %. Likväl förklarade Ordförandeskapet att:

Europeiska unionen noterar att den folkomröstning som ägde rum den 12–13 februari bekräftade det zimbabweiska folkets engagemang att delta i landets politiska liv, vilket bidrar till att stärka demokratin i Zimbabwe. Europeiska unionen välkomnar också de ordnade och fredliga former under vilka folkomröstningen hölls.<sup>620</sup>

#### 5.10.2.1 *Jordreformerna*

I mars 2000 blossade konflikten kring de vita jordbrukarna upp igen. Efter att fler och fler farmer ockuperats, med Mugabes stöd men mot regeringens och polisens försäkringar, tills drygt 400 farmer stod under ockupation i mitten av mars,<sup>621</sup> uttalade EU att

Europeiska unionen har med oro fått kännedom om att grupper av krigsveteraner olagligen ockuperat mer än 200 lantegendomar i Zimbabwe.

Unionen noterar att denna invasion ökar i omfattning och ibland åtföljs av materiell förstörelse, hot och våld, vilket är oacceptabelt i en demokratisk stat. Dessa ockupationer leder till ett allvarligt ifrågasättande av egendomsrätten och de grundlagsbefästa friheterna. De utgör även en risk för det pågående jordbruksarbetet och de kommande skördarna i en tid då Zimbabwe genomgår en ekonomisk kris utan motstycke och en del av landets livsmedelsreserver förstörts av översvämningarna.

Europeiska unionen, som är Zimbabwes viktigaste partner för landets utveckling, uppmanar därför regeringen att säkerställa laglydning och att återupprätta allmän ordning och civil säkerhet. Unionen upprepar sitt engagemang till förmån för en ordnad och öppen jordbruksreform där hänsyn tas till alla medborgares rättigheter och som är förenlig med de nödvändiga villkoren för landets ekonomiska utveckling.<sup>622</sup>

Konstaterandet att EU är Zimbabwes viktigaste partner för landets utveckling är en intressant skrivning i ett uttalande av denna karaktär. Som ett

<sup>620</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om folkomröstningen om författningen i Zimbabwe, Dok. 6448/00.

<sup>621</sup> Ockupanter på jordbruk får stanna, Svenska Dagbladet, 12/3/2000.

<sup>622</sup> Ordförandeskapets förklaring på Europeiska unionens vägnar om de olagliga ockupationerna av jordbruk i Zimbabwe, 13/3/2000, Dok. 6804/00.

alternativ till den mera vanliga påminnelsen om värdegrunden för utvecklingsarbetet förmedlar denna skrivelse ett annorlunda, kanske starkare, krav. Titeln på uttalandet är värd att uppmärksamma. EU kallar ockupationerna olagliga, medan Mugabe anser att det handlar om att de vita farmarna saknar rätt till landet. Den 17 mars meddelade en domstol i Zimbabwe att ockupationerna var olagliga.<sup>623</sup> Konflikten fortsatte likväl i Zimbabwe.<sup>624</sup> På Rådet för allmänna frågor möte i Bryssel den 10 april 2000 antogs följande slutsatser angående Zimbabwe:

Rådet påminde om den grundläggande betydelsen av respekten för de mänskliga rättigheterna, de demokratiska principerna och rättsstaten och vädjade till Zimbabwes regering om att upprätthålla lag och ordning och att respektera internationell lagstiftning och internationella normer. I detta sammanhang fördömde det den lag som stiftats i Zimbabwes parlament vilken tillåter konfiskering av jordbruksmark utan ersättning och uppmanade Zimbabwes regering att följa det domstolsbeslut som innebär att de olagliga ockupationerna skall upphöra.

Rådet noterade att Europeiska unionen är Zimbabwes viktigaste partner i utvecklingsarbetet och bekräftade på nytt EU:s avsikt att stödja en ordnad och öppen jordbruksreform i Zimbabwe som beaktar alla medborgares rättigheter.

Rådet erinrade också om åtagandet från Zimbabwes regering att genomföra val i maj 2000 och uppmanade regeringen att skapa förutsättningar för fria och rättvisa val. Med dylika förutsättningar var Rådet enigt om att EU kunde stödja och övervaka valet.

Rådet uppmanade beskickningscheferna i Harare att följa den politiska situationen noggrant och snarast lägga fram en rapport så att Rådet mot denna bakgrund kan besluta om framtida åtgärder.<sup>625</sup>

<sup>623</sup> "Ockupationerna är illegala" Domare går emot Mugabe i Zimbabwes markkonflikt, Göteborgs-Posten 18/3/2000.

<sup>624</sup> Britter lämnar Zimbabwe?, Göteborgs-Posten, 28/3/2000; Brittisk kritik mot Mugabe, Svenska Dagbladet, 3/4/2000; Mugabe dundrar mot briter, Göteborgs-Posten, 4/4/2000; Zimbabwe på väg mot kaos, Göteborgs-Posten, 5/4/2000; Zimbabwe vägrar betala till vita, Göteborgs-Posten, 7/4/2000. Mycket av problemet ligger i de låsta positionerna mellan Mugabe och Storbritannien, där Mugabe kräver finansiering för landreformer av Storbritannien på grund av att den nuvarande situationen uppkommit under kolonialtiden. Storbritannien har vid flera tillfällen krävt att Mugabe måste visa respekt för den politiska oppositionen, det vill säga den vita minoriteten.

<sup>625</sup> Rådets 2254:e möte Allmänna frågor, Bryssel 10/4/2000, Dok. 7533/00.

Rådets slutsatser poängterar att EU fördömer våldet i Zimbabwe, men lyfter dessutom fram möjligheten till stöd för det arbete med landreformer och parlamentsval som stundar. Strax innan Rådets möte den 10 april hade EU:s Kommissarie för bistånd, Poul Nielson uttalat sig i frågan om det var aktuellt att ”frysa bistånd” till Zimbabwe. Nielson svarade att det absolut var en möjlighet att frysa bistånd, men att han föredrog att förståsätta en ”kritisk dialog i fråga om mänskliga rättigheter och rättsstatsfrågor”.<sup>626</sup> Den 13 maj förklarade Sidas generaldirektör Bo Göransson att Sida skulle komma att frysa planerade och pågående biståndsprojekt i Zimbabwe om det planerade valet inte genomfördes.<sup>627</sup>

Vid Rådet för allmänna frågor möte i maj upprepade EU erbjudandet att bistå parlamentsvalen, vilka utlysts till 24–25 juni. Dessutom stödde Rådet i sina slutsatser Kommissionens delegation på plats i Zimbabwe för att övervaka valet.<sup>628</sup> EU:s valövervakningsuppdrag leddes av Pierre Schori. Den delegation som undersökt situationen i Zimbabwe på plats 15–20 maj föreslog att EU:s arbete skulle inrättas i det ramverk FN:s valobservatörer organiserade. När Mugabe i början av juni meddelade FN att de inte fick ha en samordnande roll hoppade FN av arbetet, vilket gjorde att EU:s valövervakningsuppdrag blev det mest omfattande av alla.<sup>629</sup>

För första gången i Zimbabwes historia stod det klart att Mugabes parti, ZANU-PF, skulle utmanas på allvar. För motståndet stod det relativt nybildade Movement for Democratic Change, (MDC). Under valupptakten rapporterades om hur MDC-anhängare utsattes för våldsamheter vid olika demonstrationer, och dessutom framförde MDC-anhängare kritik mot hur poströstningen för de drygt 11 000 soldater stationerade i Kongo fungerade.<sup>630</sup>

Valresultatet offentliggjordes den 27 juni, och det blev ZANU-PF som fick majoritet. Valet blev dock mycket jämt, och MDC fick 57 av 120 mandat.<sup>631</sup>

<sup>626</sup> Fortsatt dialog med Zimbabwe, Svenska Dagbladet, 8/4/2000.

<sup>627</sup> Bo Göransson, Svenska Dagbladet, 14/5/2000.

<sup>628</sup> Rådets 2264:e möte Allmänna frågor, Bryssel 22/5/2000, Dok. 8575/00.

<sup>629</sup> FN hoppar av valövervakning, Göteborgs-Posten, 10/6/2000.

<sup>630</sup> Misstänkt fusk med poströster, Göteborgs-Posten, 21/6/2000; Våldet får ej segra i Zimbabwe, Göteborgs-Posten 22/6/2000; Valet i Zimbabwe, Svenska Dagbladet, 25/6/2000.

<sup>631</sup> Eftersom Presidenten enligt konstitutionen skall utse de övriga 30 mandat av parlamentets 150 fick ZANU-PF trots allt en stark majoritet, men jämfört med föregående val, då oppositionen innehaft 3 mandat, var resultatet en stor framgång för dem.

5 minuter efter midnatt den 26 juni publicerade Pierre Schori en interimistisk rapport från EU:s valövervakningsuppdrag.<sup>632</sup> Schoris rapport är mycket kritisk till hur valkampanjerna gått till.

High levels of violence, intimidation and coercion marred the election campaign. An assessment of violence and intimidation since February 2000 made by the EU Election Observation Mission, together with reports from EU observers operating throughout the country since early June, indicate that ZanuPF was responsible for the bulk of political violence.

[...]

In the major cities, although intimidation was far from absent, the campaign was robust. In many rural areas, however, the levels of intimidation by ZanuPF were so intense as to make it virtually impossible for the opposition to campaign.

[...]

In summary, the violence and intimidation during the pre-election period must be condemned. The courts should deal with all cases of human rights abuses associated with the electoral process. This will be essential in helping to re-establish respect for the rule of law in Zimbabwe.<sup>633</sup>

Ordförandeskapet publicerade sitt uttalande den 4 juli:

Europeiska unionen välkomnar avslutningen av valen i Zimbabwe med det officiella tillkännagivandet av resultatet den 27 juni 2000 och lyckönskar Zimbabwes folk till det stora valdeltagandet och till den disciplin och den beslutsamhet som de därigenom har visat. EU anser att dessa val är ett tydligt tecken på folkets beslutsamhet i Zimbabwe att välja sin egen framtid på ett fredligt och demokratiskt sätt.

Valen har övervakats av en europeisk grupp för valobservation som i sin rapport av den 4 juli noterar att röstningen genomfördes under lugna förhållanden och var väl organiserad trots den höga våldsnivå, de hot och de tvångsåtgärder som präglade valkampanjen. EU uppmanar Zimbabwes regering att förhindra nya våldshandlingar.

<sup>632</sup> Interim statement, Pierre Schori, Head of EU Election Observation Mission, 26/6/2000, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/human\\_rights/report\\_zimbabwe/an\\_interim\\_statement.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/report_zimbabwe/an_interim_statement.htm) (2008-10-15).

<sup>633</sup> Interim statement, Pierre Schori, Head of EU Election Observation Mission, 26/6/2000, [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/human\\_rights/report\\_zimbabwe/an\\_interim\\_statement.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/report_zimbabwe/an_interim_statement.htm) (2008-10-15).

EU uppmanar ihärdigt myndigheterna i Zimbabwe att arbeta tillsammans med oppositionen och det civila samhället för att inleda en konstruktiv och öppen dialog som kan göra det möjligt för landet att gå framåt och i synnerhet ta itu med och övervinna de allvarliga ekonomiska svårigheter som Zimbabwe står inför. I detta sammanhang erinrar EU om den grundläggande betydelsen av att återupprätta respekten för de mänskliga rättigheterna, för demokratiska principer och rättsstatsprincipen. EU är berett att arbeta tillsammans med alla medborgare i Zimbabwe som godkänner dessa principer.<sup>634</sup>

Det alldeles nyttillträdna franska Ordförandeskapet väljer tydligt att fokusera på de aspekter valövervakningsuppdraget lyft fram som positiva, och avstår från att framföra den kritik Schori föreslagit angående våldet under valupptakten. När Rådet för allmänna frågor sammanträder den 10 juli antas slutsatser om Zimbabwe där fördömandet av våldshandlingarna är tydligare:

Rådet ber enträget Zimbabwes regering att förhindra en upprepning av de våldshandlingar som iakttagits av den europeiska observatörsgruppen under tiden före valet, att undersöka dessa fall och vidta alla rättsliga åtgärder gentemot dem som utövat politiskt våld, kränkt de mänskliga rättigheterna eller gjort sig skyldiga till bedrägliga förfaranden under perioden före valet.<sup>635</sup>

Flera kommentatorer förmedlade uppfattningen att valresultatet var positivt för Zimbabwes utveckling eftersom de såg det som starten på en förändringsprocess inför presidentvalet 2002.<sup>636</sup> I slutet av juli kom rapporter om att Mugabe fortsatt sin ockupationspolitik.<sup>637</sup>

Under hösten kommenterade Ordförandeskapet två gånger sin oro över att Zimbabwisk polis utfört räder mot MDC:s högkvarter.<sup>638</sup> Dessutom rapporterades att USA:s kongress debatterat att strypa allt stöd till Zimbabwe, såväl bilateralt som via Världsbanken, men kommit fram till att avstå.<sup>639</sup>

I december rapporterade statliga medier i Zimbabwe att regeringen gjort en förändring i landets vallag, vilken innebar att det blev olagligt för landets

<sup>634</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om valen i Zimbabwe, 4/7/2000, Dok. 9881/00.

<sup>635</sup> Rådets 2282:a möte Allmänna frågor, Bryssel 10 juli 2000, Dok. 10085/00.

<sup>636</sup> Jubel trots nederlaget, Göteborgs-Posten, 28/6/2000; Valet i Zimbabwe, Svenska Dagbladet, 28/6/2000.

<sup>637</sup> Våld och kaos trots valet, Svenska Dagbladet, 28/7/2000.

<sup>638</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Zimbabwe, Dok. 11423/00; Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Zimbabwe, Dok. 11566/00.

<sup>639</sup> Zimbabwe stämplas som paria, Svenska Dagbladet, 3/10/2000.

domstolar att ogiltigförklara valresultatet från sommarens parlamentsval.<sup>640</sup> Ändringen är anmärkningsvärd, och den gjordes ”i demokratins, fredens, säkerhetens och stabilitetens intresse”.<sup>641</sup>

#### 5.10.2.2 *Flera av biståndsgivarna reviderar sin hållning – vad gör EU?*

Den svenska regeringen tog den 25 januari 2001 ett beslut om förändrat förhållningssätt gentemot Zimbabwe avseende det unilaterala utvecklings-samarbetet.<sup>642</sup> Sida hade den 1 november 2000 inkommit med ett förslag till ett förändrat förhållningssätt, mot bakgrund av den politiskt oroliga situationen i Zimbabwe. Beslutet innebar att volymen på Sveriges unilaterala stöd totalt sett sänktes, men om situationen skulle förbättras fanns beredskap för en höjning. Olika områden prioriterades olika och som exempel kan nämnas att stöd direkt till regeringen avskaffades samt att stöd till ekonomisk utveckling nedprioriterades på grund av den förda ekonomiska politiken.<sup>643</sup>

Sverige var inte ensamt bland internationella givare om att dra ned på sitt stöd.<sup>644</sup> EU vidtog dock inga direkta åtgärder i frågan, men den 31 januari 2001 fördömde EU en attack mot ett tidningsstryckeri och betonade betydelsen av fri press för upprätthållandet av demokratin.<sup>645</sup> Under Rådet för allmänna frågor möte i maj verkar dock tålmodet med Mugabe tryta även för Rådet. Då beslutades följande:

Rådet gav uttryck för sin djupa oro över den senaste händelseutvecklingen i Zimbabwe, i synnerhet ökningen av oacceptabla politiska våldshandlingar och hot. Det erinrade om sitt åtagande att fortsätta att föra en konstruktiv dialog med regeringen och uttryckte sin fasta önskan att denna dialog skall ge snabba och påtagliga resultat. Rådet enades om att det i juni skall granska händelseutvecklingen för att överväga lämpliga åtgärder om framstegen bedöms som otillräckliga.<sup>646</sup>

<sup>640</sup> Zimbabwe ändrar vallag, Svenska Dagbladet, 10/12/2000.

<sup>641</sup> Regering godkänner valfusk, Göteborgs-Posten, 10/12/2000.

<sup>642</sup> Regeringsbeslut, UD2001/52/AF, 25/1/2001.

<sup>643</sup> Den svenska politiken var inte omtyckt i Harare. I början av februari 2002 hotade Mugabe att tvinga den svenske ambassadören, Lennart Hjelmåker, att lämna landet som en protest mot den svenska kursomläggningen i biståndspolitiken. Zimbabwe hotar bryta med Sverige, Svenska Dagbladet, 9/2/2001.

<sup>644</sup> ”Zimbabwe erhåller väsentligt mindre summor från givarna 2000 än tidigare. Ingen givare ger betalningsbalansstöd och flera drar ner projektstödet. Alla är skeptiska till utvecklingen i landet.”, Förhållningssätt för utvecklingssamarbetet med Zimbabwe, januari 2001 – juni 2002, Bilaga till Regeringsbeslut, UD2001/52/AF, 25/1/2001, s. 7.

<sup>645</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar beträffande bombattentatet mot ”Daily News” i Zimbabwe, Dok. 5694/01.

<sup>646</sup> 2346:e Rådet för allmänna frågor, 14/5/2001, Dok. 8441/01.

Rådets utlovade granskning avlämnades den 25 juni, under svenskt ordförandeskap:

Rådet noterade bristen på väsentliga framsteg i den pågående politiska dialogen med regeringen i Zimbabwe och uttryckte sin djupa oro över den senaste tidens händelser i Zimbabwe. Det betonade att man i dialogen i första hand bör prioritera snabba och påtagliga resultat på följande områden:

- Ett slut på det politiska våldet, och i synnerhet ett slut på all uppmuntran eller allt godtagande av sådant våld från officiellt håll.
- En uppmaning till EU för att stödja och observera de kommande valen och fullständigt tillträde för detta ändamål.
- Konkreta åtgärder för att skydda massmediernas frihet.
- Domstolarnas oberoende och respekt för deras beslut.
- Ett slut på olaglig ockupation av egendomar.

Rådet enades om att nära följa utvecklingen på dessa områden, liksom övergripande frågor avseende rättsstatsprincipen, den ekonomiska politiken och landreformen under de närmaste två månaderna samt att vidta lämpliga åtgärder om framstegen har varit otillräckliga.<sup>647</sup>

Trots att Rådet uppenbarligen bedömt framstegen i händelseutvecklingen som otillräckliga, vilket enligt slutsatserna från Rådets möte i maj skulle innebära att lämpliga åtgärder skulle övervägas, enades Rådet om att än en gång skjuta upp tillämpningen av eventuella lämpliga åtgärder ytterligare två månader. I oktober hölls nästa möte, och Rådet författade då följande slutsatser:

Rådet uttryckte återigen sin oro över situationen i Zimbabwe och särskilt över att framsteg uteblivit på de fem områden som togs upp vid Rådets möte den 25 juni 2001. Rådet noterade att ett ministermöte mellan Europeiska unionen och Zimbabwe har planerats med kort varsel och man har kommit överens om att diskutera frågan på nästa möte i Rådet (allmänna frågor) den 29 oktober för att eventuellt vidta ytterligare åtgärder.<sup>648</sup>

Återigen skjuter Rådet upp diskussionen om lämpliga åtgärder. En möjlig förklaring till att Rådet uttryckligen skjutit upp sitt beslut kan ha varit att Storbritannien förhandlade med Zimbabwe om ett avtal för hur jordrefor-

<sup>647</sup> 2362:e Rådet för allmänna frågor, 25/6/2001, Dok. 10228/01.

<sup>648</sup> 2372:a Rådet för allmänna frågor, 8/10/2001, Dok. 12330/01.



merna skulle skötas. Avtalet blev klart i början av september men dessvärre verkade det tidigt som om den avsedda effekten skulle komma att utebli.<sup>649</sup>

Den 29 oktober samlades Rådet för allmänna frågor i Luxemburg under Belgiskt ordförandeskap. Nu var tiden kommen för EU att besluta om åtgärder gentemot Zimbabwe.

Rådet diskuterade utvecklingen av situationen i Zimbabwe mot bakgrund av de viktigaste betänkligheter som uttrycktes vid mötet den 25 juni och konstaterade att det saknas påtagliga framsteg. Det är av avgörande betydelse för Zimbabwe att presidentvalet nästa vår hålls i en anda av tillfredsställande öppenhet och rättvisa. Rådet förklarade på nytt att det är berett att bistå Zimbabwe med att förbereda och genomföra valet och hoppas att Zimbabwe snabbt kommer att svara på Europeiska unionens erbjudande om att skicka en undersökningsgrupp för detta ändamål och att Zimbabwe därefter uppmanar Rådet att sända observatörer från unionen till presidentvalet.

Rådet beslutade att inleda ett samrådsförfarande enligt artikel 96 i Cotonou-avtalet. Rådet anser att dessa samråd utgör en förstärkning av den pågående politiska dialogen, vilken rör följande ämnen som togs upp vid Rådets möte (allmänna frågor) den 25 juni:

- Ett slut på det politiska våldet.
- Valobservation.
- Massmediernas frihet.
- Domstolarnas oberoende.
- Ett slut på olaglig ockupation av egendomar.

Europeiska unionen kommer att lägga stor vikt vid att säkerställa att de ansträngningar som görs av Södra Afrikas utvecklingsgemenskap (SADC) och Abujaprocessen samordnas och kompletteras varandra i fråga om Zimbabwe.<sup>650</sup>

Rådet beslutade att inleda samrådsförfarande enligt artikel 96 i Cotonou-avtalet. Den 15 november beslutade Rådet att sända ett brev till myndigheterna i Zimbabwe, där de formellt bjöds in att samtala med EG.<sup>651</sup> Vid Rådets möte den 10 december diskuterades samrådet igen. Ordföranden,

<sup>649</sup> ”Det avtal som Zimbabwes regering undertecknade för tre veckor sedan om att stoppa våldet på farmarna ser inte ut att respekteras. Våldet har istället ökat. Minst 20 farmar har invaderats efter avtalet.”, Fortsatt våld i Zimbabwe trots avtal, Svenska Dagbladet, 28/9/2001.

<sup>650</sup> 2379:e Rådet för allmänna frågor, 29/10/2001, Dok. 13291/01.

<sup>651</sup> 2384:e Rådet för Hälsa och sjukvård, 15/11/2001, Dok. 13826/01.

Belgiens utrikesminister Louis Michel, meddelade att EU representerat av trojkan, hållit ”uppriktiga och direkta diskussioner med president Mugabe, vid vilka unionens delegation uttryckte sin oro över den försämrade situationen i Zimbabwe.”<sup>652</sup> Ordförandeskapet uttryckte dessutom sin oro över situationen i Zimbabwe i de slutsatser som publicerades från Europeiska Rådets möte i Laeken 14–15 december 2001.<sup>653</sup>

### 5.10.2.3 *Samråd enligt artikel 96 i Cotonouavtalet hålls med Zimbabwe*

Den 11 januari öppnades så det samråd som beslutats om den 29 oktober 2001. Samrådet hölls mellan EU och Zimbabwe men flera av medlemsstaterna i Södra Afrikas utvecklingsgemenskap (SADC) deltog också.<sup>654</sup> EU framförde följande som bakgrund till varför samrådet tillkallats:

These consultations were held against the background of the deep concern by the European Union about the poor human rights situation in Zimbabwe, in particular since early 2000 and about the prevailing climate of violence and intimidation and the apparent impunity with which crimes have been and continue to be perpetrated. The harassment of the opposition, especially in the run up to the 2002 presidential elections, the intimidation of the judiciary, limitations to the right to freedom of expression for all, including the press and illegal farm occupations are also a matter of deep concern.<sup>655</sup>

EU tar alltså ett brett perspektiv och radar upp flera allvarliga problemområden. Intressant nog anger man att oppositionen trakasserats under förberedelserna till det kommande presidentvalet, trots att man hittills inte utfärdat några deklARATIONER om det problemet.<sup>656</sup> Ytrandefriheten och pressfrihe-

<sup>652</sup> 2397:e Rådet Allmänna frågor, 10/12/2001, Dok. 15078/01.

<sup>653</sup> Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska Rådet i Laeken, 14–15 december 2001, SN 300/1/01 REV 1.

<sup>654</sup> ”The consultations took place with the participation of a number of SADC countries which play an important role in the process.”, Consultations with the ACP side concerning Zimbabwe pursuant to article 96 of the Cotonou agreement, Doc. 5243/02, s. 2.

<sup>655</sup> Consultations with the ACP side concerning Zimbabwe pursuant to article 96 of the Cotonou agreement, Doc. 5243/02, s. 1.

<sup>656</sup> Avsaknaden av deklARATIONEN betyder naturligtvis inte att oppositionen behandlats korrekt. Exempelvis kan nämnas att Mugabe frekvent refererat till MDC som terrorister, samt genom lagstiftning försökt försäkra sig om att media inte skall kunna granska regeringen, och att oppositionen inte skall kunna kandidera. Angående det förslag till ny vallag Mugabe försökt få parlamentet att anta skriver SvD såhär: ”Den nya vallagen förbjuder utländska oberoende valövervakare vid valet i mars. Den förbjuder också valmaterial som kritiserar den sittande regeringen, mitt i en pågående valkampanj. Att publicera något som ’underminerar’ presidentens auktoritet eller kan skapa ’fientlighet’ mot presidenten blir åtalbart.” President Mugabe drar ner en järnridå, Svenska Dagbladet, 10/1/2002.

tens åsidosättande betonades särskilt, liksom de olagliga ockupationerna av farmer. Därpå uttalade EU sin oro mera specifikt till att omfatta de fem punkterna som nämndes vid Rådets möte den 29 oktober.<sup>657</sup>

Zimbabwes delegation presenterade en lista med 11 konkreta åtgärds-punkter de var villiga att vidta för att tillmötesgå EU:s kritik. EU:s reaktion på Zimbabwes förslag var tuff:

At this stage the EU is not satisfied that its concerns will be met; it needs more precision on these commitments. It also needs to see concrete actions. The EU insisted particularly on the following two immediate actions to be taken by the Zimbabwean Authorities:

– invitation and accreditation of international observers, including from the EU, at least six weeks before the elections;

– full access to national and international media.

The EU asked the Zimbabwean Government to send a letter to the President of the Council of the EU within a week, detailing its actions on all points covered by the discussion.<sup>658</sup>

Zimbabwes regering fick alltså en vecka på sig att formulera konkreta åtgärder. De två punkterna EU avslutningsvis insisterat på sammanföll med det högaktuella lagförslaget om begränsning av medias möjlighet att rapportera, samt vallagens ändring angående möjlighet att kritisera det styrande partiet. Dagen innan samrådet hölls meddelade presidentens kansli att presidentvalet skulle hållas den 9–10 mars. EU:s krav på inbjudan av internationella valövervakare krävde således omedelbara åtgärder eftersom det stred mot den föreslagna ändringen av vallagen.

Vid Rådets möte den 28 januari 2002 beslutades att EG skulle avsluta samrådet med Zimbabwe eftersom

EU drar slutsatsen att grundsatserna i artikel 9 i Cotonouavtalet inte respekteras. EU beklagar att samråden enligt artikel 96 trots alla ansträngningar hittills inte har rättat till denna situation. EU har därför beslutat att avsluta samråden enligt artikel 96 och genomföra riktade sanktioner om

– den zimbabwiska regeringen förhindrar den utplacering av EU:s observatörsgrupp som skall börja senast den 3 februari 2002 eller senare hindrar den

<sup>657</sup> 2379:e Rådet för allmänna frågor, 29/10/2001, Dok. 13291/01.

<sup>658</sup> Consultations with the ACP side concerning Zimbabwe pursuant to article 96 of the Cotonou agreement, Doc. 5243/02, s. 3.

från att arbeta effektivt eller inte låter de internationella medierna få fritt tillträde för bevakning av valet,

– det inträffar en allvarlig försämring av situationen på fältet, så att läget för de mänskliga rättigheterna försämras, om oppositionen utsätts för angrepp eller

– valet bedöms som icke fritt och orättvist.<sup>659</sup>

Det formella beslutet att avsluta samrådet togs den 18 februari.<sup>660</sup> Som ”lämpliga åtgärder” enligt artikel 96.2 c i AVS-EG-partnerskapsavtalet<sup>661</sup> antogs de åtgärder som angavs i det brev adresserat till Zimbabwe president som bifogades beslutet. Åtgärderna motiverades med att:

Europeiska unionen upprepade under detta samråd, vilket ägde rum i Bryssel den 11 januari 2002, sin allvarliga oro när det gäller det politiskt betingade våldet, mediernas frihet, rättsväsendets oberoende, den olagliga ockupationen av jordbruksmark samt fria och rättvisa val, och ansåg att ett avsevärt arbete återstod på dessa områden.

<sup>659</sup> 2406:e Rådet Allmänna frågor, 28/1/2002, Dok. 5636/02, s. 17. I slutsatserna berör Rådet även den föreslagna lagstiftningen för begränsande av yttrandefriheten samt det brev Zimbabwe regering inkom med den 18 januari, som svar på anmodan från samrådet den 11 januari: ”Rådet uttryckte sin djupa oro över den nya lagstiftningen i Zimbabwe som, om den genomförs, allvarligt skulle inskränka yttrandefriheten, friheten att delta i fredliga sammankomster och föreningsfriheten, huvudsakligen genom lagen om allmän ordning och säkerhet och genom lagen om ändring av allmän lag (vilka båda kränker de normer och standarder för fria och rättvisa val som parlamentarikerna inom Södra Afrikas utvecklingsgemenskap (SADC) enades om i mars 2001 och som sammanfattas i bilagan) samt den lagstiftning som föreslagits för att reglera medierna.

Rådet noterade de försäkringar som Zimbabwe gav vid samråden den 11 januari enligt artikel 96 i Cotonouavtalet och bekräftade i ett brev från FM Mudenge av den 18 januari 2002 om att Zimbabwe regering bland annat kommer att göra sitt yttersta för att stoppa våldet, att valen kommer att vara fria och rättvisa, att internationella valövervakare, även från EU:s medlemsstater, kommer att inbjudas, att nationella och internationella journalister kommer att tillåtas att bevaka valen, att Zimbabwe regering upprätthåller domarkårens oberoende och att ockupationen av lantegendomar och egendom upphör. Rådet oroar sig emellertid över att allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna fortfarande sker och över att mycket små framsteg gjorts när det gäller tillträde för internationella valobservatörer och media. Rådet betonade att Zimbabwe regering kommer att bedömas efter sina insatser på fältet.”, 2406:e Rådet Allmänna frågor, 28/1/2002, Dok. 5636/02, s. 16.

<sup>660</sup> Rådets beslut av den 18 februari 2002 om avslutande av samrådet med Zimbabwe enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2002/148/EG), EGT L 50, 21/2/2002, s. 64.

<sup>661</sup> Här bör påminnas om att Cotonouavtalet i februari 2002 ännu ej trätt ikraft, utan att bestämmelsen tillämpas genom det interna avtal som skrevs under i Cotonou 23 juni 2000 EGT L 317, 15/12/2000, s. 3.

Europeiska unionen var säker på att fria och demokratiska presidentval i mars 2002 skulle öppna vägen för demokrati, ett fredligt samhälle och ekonomisk återhämtning för Zimbabwe. Den noterar emellertid att förväntningarna inte har infriats. De internationella minimivillkoren för fria och rättvisa val är inte uppfyllda.<sup>662</sup>

EU tog fasta på att presidentvalet inte kommer att kunna bedrivas under fria former. Detta konstaterande bygger på den föregående veckans turbulenta händelser. Det politiska spelet kring övervakningen av det förestående presidentvalet visade sig nämligen bli mycket komplicerat. Under den vecka som föregick Rådets formella beslut den 18 februari om lämpliga åtgärder, gemensam ståndpunkt och riktade sanktioner lyckades Mugabes regering först förklara att valobservatörerna inte var välkomna<sup>663</sup> sedan bjuda in valövervakare från EU, återigen med Pierre Schori som chef<sup>664</sup> för att sedan utvisa Schori efter att han påståtts göra politiska uttalanden.<sup>665</sup> Schori utvisades under helgen 16–17 februari, och måndagen den 18:e fattade således EU beslut om riktade sanktioner.

#### *5.10.2.4 Rådet kombinerar GUSP-åtgärder med åtgärder inom ramen för utvecklingssamarbete*

I samband med att Rådet den 28 januari beslutade att avsluta samrådet flaggade visserligen Rådet för att riktade sanktioner kunde komma att vidtas. Men om det var menat som en förstärkt varning till Mugabe, vid sidan av vidtagandet av ”lämpliga åtgärder” enligt AVS-EG-partnerskapsavtalet, så hade den, som vi strax återkommer till, uppenbarligen inte önskad effekt.

De lämpliga åtgärder som vidtogs var de följande:

Unionen har beslutat att vidta följande åtgärder i enlighet med artikel 96.2 c i det avtalet:

- a) Finansieringen av budgetstödet inom ramen för Zimbabwes nationella vägledande program inom ramen för sjunde och åttonde Europeiska utvecklingsfonden avbryts.

<sup>662</sup> Bilaga, Skrivelse till Zimbabwes president, Rådets beslut (2002/148/EG).

<sup>663</sup> Zimbabwe vill stoppa valövervakare från Sverige trots att Schori leder EU:s grupp, Svenska Dagbladet, 8/2/2002.

<sup>664</sup> Zimbabwe ger klartecken för de första valobservatörerna, Svenska Dagbladet, 15/2/2002.

<sup>665</sup> Hårda förhandlingar om Schori, Göteborgs-Posten, 16/2/2002; EU inför sanktioner, Göteborgs-Posten 19/2/2002.

- b) Finansieringen av samtliga projekt avbryts, utom de som innebär direkt stöd till befolkningen, särskilt inom de sociala sektorerna.
- c) Finansieringen inriktas i stället på direkt stöd till befolkningen, särskilt när det gäller de sociala sektorerna och demokratisering samt respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen.
- d) Undertecknandet av det nationella vägledande programmet inom ramen för den nionde Europeiska utvecklingsfonden uppskjuts.
- e) Tillämpningen av artikel 12 i bilaga 2 till AVS-EG-partnerskapsavtalet avbryts, i den mån detta är nödvändigt för tillämpningen av restriktiva åtgärder antagna på grundval av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.
- f) Bidrag till verksamhet av humanitär karaktär kommer inte att påverkas.
- g) Regionala projekt kommer att utvärderas från fall till fall.

Åtgärderna kommer att upphävas när det föreligger villkor som garanterar respekten för de mänskliga rättigheterna, de demokratiska principerna och rättsstatsprincipen.<sup>666</sup>

Punkterna a) och d) innebar att Zimbabwe nu stod utan bistånd från EU, och att landet heller inte skulle få del av framtida bistånd såvida situationen inte förändrades. Punkt e) är intressant eftersom den är en förberedelse inför de åtgärder Rådet skulle vidta den 18 februari, med stöd av den gemensamma ståndpunkten om riktade sanktioner. Den innebär för övrigt en partiell suspension av AVS-EG-partnerskapsavtalet.<sup>667</sup>

Sanktionerna föreslogs av Kommissionen den 11 februari och de förut-satte med stöd av Rådets slutsatser från den 28 januari den kommande gemensamma ståndpunkten.<sup>668</sup> Den gemensamma ståndpunkten är intressant, eftersom den hänvisar till samrådet enligt artikel 96 i Cotonouavtalet.

(3) EU har därför beslutat att avsluta samråden enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet och genomföra riktade sanktioner om

– den zimbabwiska regeringen förhindrar den utplacering av EU:s observatörsgrupp som skall börja senast den 3 februari 2002 eller senare hindrar den från att arbeta effektivt,

<sup>666</sup> Bilaga, Skrivelse till Zimbabwes president, Rådets beslut (2002/148/EG).

<sup>667</sup> Den bestämmelse som avses i punkten e) förbjuder restriktioner mot den fria rörligheten för kapital mellan AVS-länderna och EU. Förbudet i bilagan till partnerskapsavtalet förhindrade riktade sanktioner mot zimbabwiska medborgare avseende deras tillgångar i Europa.

<sup>668</sup> KOM(2002) 88 slutlig, 11/2/2002.

- den zimbabwiska regeringen inte låter de internationella medierna få fritt tillträde för att bevaka valet,
- det inträffar en allvarlig försämring av situationen på fältet, så att läget för de mänskliga rättigheterna försämras, eller oppositionen utsätts för angrepp,
- valet bedöms som icke fritt och orättvist.

(4) Rådet har bedömt att den zimbabwiska regeringen fortsätter att delta i allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt åsiktsfriheten, föreningsfriheten och mötesfriheten. Så länge som dessa kränkningar äger rum anser Rådet det därför nödvändigt att restriktiva åtgärder genomförs mot Zimbabwe regering och mot personer som bär ett stort ansvar för sådana kränkningar.

(5) Insatser krävs av gemenskapen för att genomföra vissa åtgärder.<sup>669</sup>

Samrådet med Zimbabwe utgör därmed ett ypperligt exempel på hur samspelen mellan Gemenskapens utvecklingsamarbete och Unionens gemensamma utrikes och säkerhetspolitik ser ut, och hur det faktiskt fungerar i en verklig, till skillnad från hypotetisk, situation. Det är anmärkningsvärt att de riktade sanktionerna mot Mugabe och 19 andra, mestadels ministrar och högt uppsatta militärer, enligt punkt 4 i den gemensamma ståndpunkten, nödvändiggjordes av dessa 20 personers ansvar för kränkningar av mänskliga rättigheter.<sup>670</sup> Åtgärderna den 18 februari, då GUSP-åtgärder kombinerades

<sup>669</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt av den 18 februari 2002 om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (2002/145/GUSP), EGT L 50, 21/2/2002, s. 1.

<sup>670</sup> Sanktionernas omfattning beskrivs i artiklarna 3 och 4 i den gemensamma ståndpunkten: ”*Artikel 3*

1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra inresa till eller transitering genom deras territorium för de personer som förtecknas i bilagan och som är engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe.

2. Det som anges i punkt 1 gör inte en medlemsstat skyldig att vägra egna medborgare inresa till territoriet.

3. Medlemsstaterna får bevilja undantag från de åtgärder som föreskrivs i punkt 1 när resan är motiverad av humanitära skäl, inklusive religiöst tvång, eller för att delta i möten anordnade av internationella organ eller föra en politisk dialog som främjar demokratin, de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe.

4. En medlemsstat som vill göra undantag enligt punkt 3 skall skriftligen underrätta Rådet om detta. Undantaget skall anses beviljat, såvida inte en eller flera av Rådets medlemmar gör en skriftlig invändning inom 48 timmar efter att ha erhållit underrättelse om det föreslagna undantaget.

med åtgärder inom utvecklingssamarbetet på ett aldrig tidigare, i fråga om tillämpningen av villkorsklausulen inom ramen för Lomékonventionen (eller Cotonouavtalet) skådat sätt, utgör en mycket viktig punkt i EU:s arbete med att sprida mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen ned hjälp av villkorsklausulen.

#### 5.10.2.5 *Presidentval – mars 2002*

Valet inleddes den 10 mars. Redan efter den första dagen stod det klart att alla som ville rösta inte skulle hinna göra det under de två utlysta valdagarna eftersom antalet vallokaler var för litet.<sup>671</sup> Som enda europeiska valobservatörsorganisation befann sig den norska gruppen med ca 25 observatörer på plats i Zimbabwe. Tillsammans med observatörer från ECOWAS och SADC utgjorde de den drygt 300 man starka valobservatörsstyrkan. Även om de var klart underdimensionerade för att kunna granska valet gjorde de observationen att organisationen av valet inte tillät att alla röstberättigade hann lägga sin röst. Under valets andra dag meddelade en domstol i Zimbabwe att valet skulle förlängas ytterligare en dag.<sup>672</sup> Då flera hundra människor köade för att få rösta även då valurnorna stängde för tredje dagen, och regeringen vägrade att förlänga valet ytterligare, har valet ifrågasatts starkt av utländska observatörer, däribland Samväldets observatörsgrupp.<sup>673</sup> Samväldet gick så långt i sin kritik att Zimbabwes medlemskap den 19 mars suspenderades under ett år.<sup>674</sup>

Vid Europeiska Rådets möte i Barcelona 15–16 mars debatterades presidentvalet i Zimbabwe. Följande slutsatser publicerades:

---

#### *Artikel 4*

1. Penningmedel, finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser som tillhör de personer som förtecknas i bilagan och som är engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe skall spärras.

2. Penningmedel, finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser skall inte ställas till de personers förfogande som avses i punkt 1.”, Rådets gemensamma ståndpunkt av den 18 februari 2002 om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (2002/145/GUSP), EGT L 50, 21/2/2002, s. 1.

<sup>671</sup> Orolig valupptakt i Zimbabwe, Göteborgs-Posten, 10/3/2002; Lång väntan för att ge sin röst, Göteborgs-Posten, 10/3/2002.

<sup>672</sup> Valet i Zimbabwe förlängt med en dag, Göteborgs-Posten, 11/3/2002.

<sup>673</sup> Valen i Zimbabwe ifrågasatts, Göteborgs-Posten, 12/3/2002; Zimbabwe-valet avslutades trots långa köer till vallokalerna, Göteborgs-Posten, 12/3/2002; Samväldet ger valet i Zimbabwe underkänt, Göteborgs-Posten, 15/3/2002.

<sup>674</sup> Samväldet utesluter Zimbabwe under ett år, Göteborgs-Posten, 20/3/2002.



Europeiska unionen noterar att Zimbabwes regering hindrade EU:s observatörer från att övervaka valet och noterar de fördömande slutsatserna i rapporterna från Samväldets observatörsgrupp och från SADC:s parlamentariska forum och anser därvid att detta val inte kan bedömas som vare sig fritt eller rättvist. Europeiska unionen fördömer det sätt på vilket valet organiserades av Zimbabwes regering.<sup>675</sup>

Ordförandeskapet meddelade också i slutsatserna att ytterligare riktade sanktioner mot Zimbabwes regering skulle övervägas.<sup>676</sup> Situationen i Zimbabwe verkade dock inte påverkas av det internationella samfundets fördömande. Vid Rådets möte den 15 april beslutades om följande slutsatser:

Rådet uttryckte sin djupa oro inför rapporterna om att partiet vid makten i Zimbabwe fortfarande utövar politiskt grundat våld mot oppositionens anhängare. Rådet fördömde de kränkningar av de mänskliga rättigheterna som fortfarande förekommer i stor omfattning, särskilt på landsbygden, med de zimbabwiska myndigheternas goda minne eller medverkan.

Rådet beslutade att tills vidare införa ett moratorium för bilaterala kontakter med Zimbabwe på ministernivå med undantag för upprätthållandet av en politisk dialog för att främja demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen i Zimbabwe och regional säkerhet.<sup>677</sup>

Rådet beslutade här att införa ett moratorium för bilaterala kontakter med Zimbabwe. De utökade riktade sanktioner som var på tal under Europeiska Rådets möte i Barcelona bordlades till Rådets möte i maj.

Mötet i maj tog inte upp Zimbabwe, men på mötet i juni beslutades att EU skulle försöka att utöka dialogen med medlemmarna i SADC för att på så vis nå fram till en lösning av krisen i Zimbabwe.<sup>678</sup> Efter att under mötet i juli<sup>679</sup> konstaterat att situationen i Zimbabwe fortfarande gav upphov till stor oro beslutade Rådet att revidera den gemensamma ståndpunkten från 18 februari, vilket innebar att listan över personer mot vilka riktade sanktioner tillämpades utökades från 20 till 72 personer.<sup>680</sup>

<sup>675</sup> Ordförandeskapets slutsatser Europeiska Rådet i Barcelona den 15–16 mars 2002, p. 64.

<sup>676</sup> Ordförandeskapets slutsatser Europeiska Rådet i Barcelona den 15–16 mars 2002, p. 66.

<sup>677</sup> 2421:a Rådet Allmänna frågor, 15/4/2002, Dok. 7705/02.

<sup>678</sup> 2437:e Rådet Allmänna frågor, 17/6/2002, Dok. 9717/02.

<sup>679</sup> 2447:e Rådet Allmänna frågor och Yttre förbindelser, 22/7/2002, Dok. 10945/02.

<sup>680</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt (2002/600/GUSP). ”Sanktionerna som hittills bara drabbat Mugabe och 19 medarbetare, ska nu gälla hela regeringen, politbyråns medlemmar, medhjälpare till dessa och presidentens fru.”, Utvidgade sanktioner mot Zimbabwe, Göte-

Till följd av en regeringsombildning uppdaterade Rådet listan den 13 september 2002.<sup>681</sup> Den uppdaterade listan över personer innehöll därefter 79 namn. Kommissionen kommenterade senare regeringsombildningen i ett meddelande så här:

Regeringsbildningen i augusti signalerar en allmän förstärkning av den kompromisslösa inställningen, i det att huvudmålet syntes vara att få bort de mest reforminriktade och liberalt sinnade regeringsmedlemmarna genom att avlägsna finansminister Makoni från regeringen och ge inrikesminister Nkomo en mera undanskymd plats.<sup>682</sup>

#### 5.10.2.6 *Utökad dialog med SADC*

I enlighet med Rådets slutsatser under mötena i juni och juli arbetade Rådet på att utöka dialogen med SADC. I november 2002 hölls en ministerkonferens mellan SADC och EU i Mozambique.

I den gemensamma kommunikén från denna konferens, den femte i ordningen, angavs helt kort att: ”On the question of Zimbabwe, SADC and EU could not reach an agreement.”<sup>683</sup> I samma dokument finns dock ett separat uttalande från EU om Zimbabwe:

In accordance with the European Union General Affairs and External Relations Council conclusions, including the Council Conclusion of 18 February and 22 July 2002, the EU reiterated its deep concern regarding the situation in Zimbabwe, particularly the violations of human rights and the restrictions on the media as well as the deteriorating economic situation caused largely by the policies of the Zimbabwean authorities which impacts negatively on the living conditions of the Zimbabwean people.

The EU stressed that emergency food aid should under no circumstances be used as a political tool. The EU underlined that it will continue to expand its humanitarian assistance, including through NGOs to the people of Zimbabwe and to respond to the United Nations consolidated humanitarian appeal.

---

borgs-Posten, 23/7/2002. Till följd av detta uppdaterades den Förordning (Förordning (EG) Nr 310/2002) som genomför de riktade sanktionerna inom EG-rätten genom Kommissionens Förordning (EG) Nr 1345/2002.

<sup>681</sup> Beslut som antagits genom skriftligt förfarande, 16/9/2002, Dok. 12016/02.

<sup>682</sup> KOM(2003) 35 slutlig, 27/1/2003.

<sup>683</sup> Communiqué of the ministerial conference between the Southern African Development community (SADC) and the European Union (EU), 8/11/2002, Doc. 14106/02, p. 18.

The EU stressed the importance of close cooperation and continued dialogue on all levels with SADC partners and other international partners on the crisis in Zimbabwe.<sup>684</sup>

Uppenbarligen misslyckades EU med att få stöd av tillräckligt många medlemmar i SADC för att få till ett gemensamt fördömande av situationen i Zimbabwe, vilket heller knappast kunde förväntas med tanke på att Zimbabwe varit medlem sedan grundandet av organisationen. Den strategiska satsningen att utöka samarbetet med organisationen fortsatte dock.

I december uttalade Ordförandeskapet sin djupa oro över att 10 fackföreningsledare arresterades i Zimbabwe. EU påminde om Zimbabwes åtaganden enligt den internationella arbetsorganisationen (ILO).<sup>685</sup>

#### *5.10.2.7 Förnyelse av riktade sanktioner skapar problem*

I slutet av januari 2003 var det dags för Rådet att förnya de riktade sanktionerna mot Zimbabwes regeringsledamöter och övrig elit. På lunchen vid Rådets möte diskuterades frågan om att förlänga sanktionerna. Frankrike framförde att reseförbudet skulle förhindra president Mugabes deltagande vid det toppmöte mellan Frankrike och Afrika som skulle hållas i Paris 20–21 februari.<sup>686</sup> Rådet gav COREPER i uppdrag att arbeta med utkastet till den gemensamma ståndpunkten.

Samma dag meddelade Kommissionen sitt förslag till Rådets beslut att förlänga den gemensamma ståndpunkten.<sup>687</sup> I sitt förslag konstaterar Kommissionen dels att situationen inte förändrats på sätt som talar för att sanktionerna skulle hävas. Tvärtom anser Kommissionen att situationen försämrats.

Kommissionens förslag är intressant av ytterligare en anledning. Det framgår nämligen att även Kommissionen har problem att förstå hur den gemensamma ståndpunkten förenades med artikel 96-beslutet den 18 februari 2002. Kommissionen inleder sin motivering till att förlänga sanktionerna i den gemensamma ståndpunkten så här:

<sup>684</sup> EU statement on Zimbabwe, Communique of the ministerial conference between the Southern African Development community (SADC) and the European Union (EU), 8/11/2002, Doc. 14106/02.

<sup>685</sup> Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om arrestering av fackföreningsledare i Zimbabwe, 20/12/2002, Dok. 15886/02.

<sup>686</sup> 2482:a Rådet Yttre förbindelser, 27/1/2003, Dok 5396/03.

<sup>687</sup> KOM(2003) 35 slutlig, 27/1/2003.

1. Europeiska unionens råd beslutade den 18 februari 2002 att vidta ”lämpliga åtgärder” till följd av avslutandet av de samråd som hållits enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet.<sup>688</sup>

Denna mening avslutas med en hänvisning till en fotnot. I den slutliga publicerade versionen av dokumentet har det slunkit med en mening inom hakparenteser som jag förutsätter varit avsedd att redigeras bort från den slutliga versionen av meddelandet till Rådet:

Rådets beslut 2002/148/EG (EGT L 50, 21.2.2002, s. 64). Samtidigt antog Rådet också gemensam ståndpunkt 2002/145/GUSP och förordning (EG) nr 310/2002 beträffande vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe (EGT L 50, 21.2.2002, s. 1–12). Genom dessa rättsakter införde Rådet vissa restriktiva åtgärder såsom förbud mot leverans och försäljning av vapen samt reseförbud och spärrande av tillgångar för regeringsmedlemmar och andra personer ”som är engagerade i verksamheter som allvarligt undergräver demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen i Zimbabwe”. [Hur är det med förlängning av dessa åtgärder, vilka upphör att gälla samtidigt som de lämpliga åtgärderna enligt Cotonouavtalet?]<sup>689</sup>

Den sista meningen visar att Kommissionen diskuterat förhållandet mellan de två olika förfarandena. Resultatet av den diskussionen finns nedtecknat i en senare punkt i meddelandet till Rådet:

8. Följaktligen anser Kommissionen att beslutet bör förlängas för ytterligare en tolv månadersperiod. Eftersom det föreslagna beslutet bara avser en förlängning av gällande åtgärder utan några ändringar, är det inte nödvändigt att återuppta samråd med Zimbabwe enligt artikel 96 i Cotonouavtalet.<sup>690</sup>

Av Kommissionens kommentar kan man dra slutsatsen att de riktade sanktionerna beslutades under samrådet, och att en eventuell förändring av innehållet, alltså inte endast en förlängning av deras tillämpning, skulle kräva att ett nytt samråd tillkallades. Jag ställer mig tveksam till denna uppfattning, eftersom samråd enligt artikel 96 rimligen faller under EU:s första pelare, medan en gemensam ståndpunkt är ett dokument med grund i EU:s andra pelare.

Det intressanta med Kommissionens, enligt min mening felaktiga, uppfattning är att den återigen förstärker argumentet om ”second pillar contamination” av EG-åtgärder.

<sup>688</sup> KOM(2003) 35 slutlig, 27/1/2003.

<sup>689</sup> KOM(2003) 35 slutlig, 27/1/2003.

<sup>690</sup> KOM(2003) 35 slutlig, 27/1/2003.

När Rådet beslutade om förlängning av den gemensamma ståndpunkten med motsvarande förordning var dock oklarheterna utredda igen. Vid samma tillfälle beslutades nämligen om att de ”lämpliga åtgärderna” i Rådets beslut om avslutande av samråd med Zimbabwe från den 18 februari 2002 skulle förlängas.<sup>691</sup> Dessutom förändrades den gemensamma ståndpunkten så att reseförbudet kunde anpassas.

Under resten av 2003 återupprepade ordförandeskapet vid flera tillfällen skarp kritik mot regeringen i Zimbabwe. Kritiken fokuserade på regeringens förtryck av opposition och begränsande av demokratiska rättigheter genom exempelvis godtyckliga arresteringar<sup>692</sup> och brott mot pressfriheten.<sup>693</sup>

I februari beslutade Rådet återigen att förnya såväl den gemensamma ståndpunkten som förordningen om riktade sanktioner mot Zimbabwe.<sup>694</sup> Listan med personer vars tillgångar nu skulle frysas inkluderade härmed 95 personer. Samma dag förlängdes också tillämpningen av de ”lämpliga åtgärder” som beslutades om vid samrådet mellan EG och Zimbabwe i februari 2002.<sup>695</sup> Den huvudsakliga anledning Rådet angav till att förlänga alla tre dokument är att situationen i Zimbabwe stadigt försämrats med avseende på skyddet för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten,

<sup>691</sup> Rådets beslut av den 18 februari 2003 om förlängning av tillämpningsperioden för åtgärderna i beslut 2002/148/EG om avslutande av samrådet med Zimbabwe enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2003/112)EG), EUT L 46, 20/2/2003, s. 25. Se även Rådets gemensamma ståndpunkt 2003/115/GUSP av den 18 februari 2003 om ändring och förlängning av gemensam ståndpunkt 2002/145/GUSP om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 46, 20/2/2003, s. 30 och Rådets Förordning (EG) nr 313/2003 av den 18 februari 2003 om förlängning av förordning (EG) nr 310/2002 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 46, 20/2/2003, s. 6.

<sup>692</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Zimbabwe, 20/2/2003, Dok. 6531/03; uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om de repressiva åtgärderna mot oppositionen i Zimbabwe, 28/3/2003, Dok. 7911/03; Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den aktuella situationen i Zimbabwe, 28/11/2003, Dok. 15170/03.

<sup>693</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om pressfriheten i Zimbabwe, 18/9/2003, Dok. 12697/03.

<sup>694</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt 2004/161/GUSP av den 19 februari 2004 om ändring och förlängning av restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 50m 20/2/2004, s. 66; Rådets förordning (EG) nr 314/2004 av den 19 februari 2004 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 55, 24/2/2004, s. 1.

<sup>695</sup> Rådets beslut av den 19 februari 2004 om förlängning av tillämpningsperioden för åtgärderna i beslut 2002/148/EG om avslutande av samrådet med Zimbabwe enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet (2004/157/EG), EUT L 50, 20/2/2004, s. 60.

vilket innebär att de fem områden som togs upp under förhandlingarna i februari 2002 fortfarande försakades av regeringen i Zimbabwe.<sup>696</sup>

Även om förlängningen av Rådets sanktioner varit väntad stödde flera händelser under de föregående månaderna likväl Rådets beslut. I december 2003 lämnade Zimbabwe Samväldet efter att det beslutat att förlänga Zimbabwes suspension från detsamma. I ett fax från Zimbabwes informationsminister Jonathan Moyo förklarade Zimbabwe sitt utträde med att ”rasistiska ledare i Storbritannien och Australien’ tagit över organisationen.”<sup>697</sup> Den 10 februari fördömde Ordförandeskapet att regeringen i Zimbabwe den 4 februari våldsamtväst en fredlig demonstration.<sup>698</sup>

#### *5.10.2.8 Lokala val störs i Zengeza och Lupane – våren 2004*

Under våren 2004 hölls lokala val bland annat i områdena Zengeza och Lupane. Under valen i Zengeza den 27–28 mars förekom skottlossning och en människa dog. EU fördömde de förhållanden valet hölls under såväl som vad som föregick dem.<sup>699</sup> I deklARATIONEN uttalade Ordförandeskapet oro för de kommande valen i Lupane:

Händelserna i Zengeza inger oro inför kommande val, däribland de instundande fyllnadsvälen i Lupane i maj 2004 och de till mars 2005 planerade parlamentsvälen.<sup>700</sup>

Det skulle visa sig att Ordförandeskapets oro varit befogad. Efter valen i Lupane 15–16 maj 2004 uttalade Ordförandeskapet följande:

Europeiska unionen fördömer de hotelser och oegentligheter som förekommit före och under fyllnadsvälen i Lupane den 15–16 maj 2004 och som tillsammans med de fortsatta restriktionerna mot föreningsfrihet och lika tillgång till media medför att valen inte kan betraktas som fria och öppna val.

<sup>696</sup> De fem områdena angavs i den skrivelse till Zimbabwes president som bifogades Rådets beslut om avslutande av samråd med Zimbabwe: ”Europeiska unionen upprepade under detta samråd, vilket ägde rum i Bryssel den 11 januari 2002, sin allvarliga oro när det gäller det **politiskt betingade våldet, mediernas frihet, rättsväsendets oberoende, den olagliga ockupationen av jordbruksmark samt fria och rättvisa val**, och ansåg att ett avsevärt arbete återstod på dessa områden.”, EGT L 50, 21/2/2002, s. 64 (fetstil tillagd).

<sup>697</sup> Zimbabwe lämnar samväldet, Svenska Dagbladet, 9/12/2003.

<sup>698</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om de senaste händelserna i Zimbabwe, Dok. 6156/04.

<sup>699</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om fyllnadsvälen i Zengeza, Zimbabwe, Dok. 8371/04.

<sup>700</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om fyllnadsvälen i Zengeza, Zimbabwe, Dok. 8371/04, 3/6/2004.

Krigsveteraners och ungdomars hotelser mot väljarna och hindrande av valkampanjerna, traditionella ledares registrering av röstande vid vallokalerna, utnyttjande av statsapparaten till förmån för det regerande partiet samt oppositionens bristande tillgång till vallistan som ändrats fram till några dagar före valet ger endast en bild av de oacceptabla valförhållandena.<sup>701</sup>

I juni stängde Zimbabwes medie- och informationskommission tidningen the Tribune. EU fördömde tillämpningen av den tidigare kritiserade lagen om tillgång till information och skydd av privatlivet (Access to Information and Protection of Privacy Act, AIPPA) i ett uttalande från Ordförandeskapet som också poängterade sambandet mellan fri press och allmänna val:

EU anser denna åtgärd vara ytterligare ett angrepp på yttrandefriheten och det demokratiska spelrummet i Zimbabwe. Detta är av särskild betydelse med hänsyn till de förestående valen, eftersom pressfrihet är en nödvändig förutsättning för ett demokratiskt samhälle.<sup>702</sup>

Det Zimbabwiska folket fick se sin situation försvåras ytterligare då parlamentet i december röstade fram en lag som förbjöd frivilligorganisationer som arbetar med mänskliga rättigheter och demokrati i landet. Dessutom förbjöds utländsk finansiering av zimbabwiska organisationer inom samma fält. Detta innebar att det bistånd exempelvis EU som en reaktion på regeringens politik kanaliserat om från stöd till regering till stöd till frivilligorganisationer numera skulle klassas som olagligt.

EU noterade att Zimbabwes parlament antagit den nya lagen och Ordförandeskapet utfärdade följande uttalande:

Europeiska unionen uttrycker sin oro över antagandet av lagförslaget om icke-statliga organisationer som, när det har upphöjts till lag, kommer att få allvarliga följder för den verksamhet som många lokala och utländska icke-statliga organisationer bedriver i Zimbabwe, och till och med för deras existens.

Genom att begränsa lokala och internationella icke-statliga organisationers arbete kommer lagen om icke-statliga organisationer att ytterligare minska det demokratiska utrymmet i Zimbabwe. EU anser även att denna lag inte är i linje med de principer som fastställs i SADC:s riktlinjer och principer, i syn-

<sup>701</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om fyllnadsvalet i Lupane i Zimbabwe, Dok. 9940/1/04 REV 1, 23/6/2004.

<sup>702</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den påtvingade nedläggningen av tidningen Tribune i Zimbabwe, Dok. 10769/1/04 REV 1, 23/6/2004.

nerhet principerna om medborgarnas fullständiga deltagande i den politiska processen, föreningsfrihet och väljarutbildning.

[...]

Lagen om icke-statliga organisationer kommer med nödvändighet att kring-skära icke-statliga organisationers arbete när det gäller samhällsstyre och kan få en påtaglig negativ inverkan på de kommande valen i Zimbabwe. EU beklagar också den inverkan som lagen kommer att få på andra områden, i synnerhet på sociala och humanitära program och hälsoprogram.

Om lagen genomförs omedelbart kommer EU:s förmåga att ge bistånd till Zimbabwe att påverkas påtagligt. Europeiska unionen uppmanar Zimbabwes regering att i nära samråd med det civila samhället utfärda lagstiftning om icke-statliga organisationer som överensstämmer med SADC:s principer och riktlinjer för demokratiska val, internationell rätt, fördrag om mänskliga rättigheter och alla zimbabwiers intressen.<sup>703</sup>

EU befarade uppenbarligen att Zimbabwes regering nu tagit ytterligare ett steg bort från den väg EU föreslagit, och därmed marginaliserat landet i än högre grad.

#### *5.10.2.9 2005 – Valår i Zimbabwe*

Liksom under de två föregående åren inledde EU 2005 med att se över den gemensamma ståndpunkten från februari 2002 och beslutet om ”lämpliga åtgärder” från samma tillfälle. Förordningen som implementerar den gemensamma ståndpunkten förnyades den 20 augusti, och diskuterades inte i samband med förnyelsen av den gemensamma ståndpunkten denna gång.<sup>704</sup>

Kommissionen föreslog att tillämpningsperioden för de ”lämpliga åtgärderna” i Rådets beslut 2002/148/EG skulle förlängas. Dock ansåg Kommissionen att resultatet av parlamentsvalet, som var planerat till mars månad 2005 men ännu ej hade utlysts, skulle tas noga i beaktande då frågan om ett eventuellt återupptagande av samarbete med Zimbabwe debatterades. Därför föreslog Kommissionen att förlängningen av ”lämpliga åtgärder” skulle

<sup>703</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om antagandet av lagförslaget om icke-statliga organisationer i Zimbabwe, Dok. 16249/04, 22/12/2004. Antagandet av lagen föranledde dessutom en kommentar från Sveriges utrikesminister Freivalds: ”Den nya lagen är ännu ett slag mot respekten för de mänskliga rättigheterna och demokratin i Zimbabwe. Den försvårar för det civila samhället att verka, vilket är allvarligt inte minst med tanke på det kommande valet.”, Utrikesdepartementet, Pressmeddelande 13/12/2004.

<sup>704</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 1488/2004 av den 20 augusti 2004 om ändring av Rådets förordning (EG) nr 314/2004 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 273, 21/8/2004, s. 12.



göras till 31 maj 2005, så att en ny diskussionen kunde föras efter parlamentsvalet.<sup>705</sup>

En arbetsgrupp diskuterade den 3 februari förlängningen av den gemensamma ståndpunkten, och i Rådet kom man fram till att förlänga ståndpunkten med 12 månader, som man gjort tidigare. Förslaget angav visserligen att en översyn av situationen i Zimbabwe skulle göras efter parlamentsvalen, men giltighetstiden av den gemensamma ståndpunkten skulle vara 12 månader.<sup>706</sup>

Diskussionen om den gemensamma ståndpunkten förefaller ha påverkat Rådets beslut i frågan om förlängning av de ”lämpliga åtgärderna”. I AVS-gruppens meddelande till COREPER föreslås de ”lämpliga åtgärderna” förlängas med 12 månader, men ses över efter parlamentsvalen hållits, precis som den gemensamma ståndpunkten.<sup>707</sup> Den 17 februari tog Rådet beslutet att förlänga åtgärderna. I brevet som bifogades beslutet, adresserat till Zimbabwes president, stod:

Mot bakgrund av detta anser Europeiska unionen inte att de åtgärder som vidtagits kan upphävas och har beslutat att förlänga tillämpningsperioden för åtgärderna till och med den 20 februari 2006. Åtgärderna kommer att ses över på grundval av en fördjupad utvärdering av situationen, mot bakgrund av det val som planeras äga rum i Zimbabwe i mars 2005.<sup>708</sup>

Det är tydligt att Rådet fäster stor vikt vid Zimbabwes hantering av det förestående valet. Mycket av kommunikationen fokuserar på att framtida samarbete kommer att influeras starkt av resultatet. Rådet ville dock inte gå lika långt som Kommissionen, som ville att de ”lämpliga åtgärderna” skulle upphöra i slutet av maj, för att då omvärderas i ljuset av valet. Rådet valde en försiktigare ansats. Den 21 februari antog Rådet den gemensamma ståndpunkt som förlängde de restriktiva åtgärderna mot Zimbabwe.<sup>709</sup>

<sup>705</sup> KOM(2005) 18, 27/1/2005.

<sup>706</sup> Dok. 5639/05, 3/2/2005.

<sup>707</sup> I/A-Punktsnot, Dok. 5917/05, 7/2/2005.

<sup>708</sup> Bilaga, Skrivelse till Zimbabwes president, Rådets beslut av den 17 februari 2005 om förlängning av tillämpningsperioden för åtgärderna i beslut 2002/148/EG om avslutande av samrådet med Zimbabwe enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet (2005/139/EG), EUT L48, 19/2/2005, s. 29.

<sup>709</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt 2005/146/GUSP av den 21 februari 2005 om förlängning av gemensam ståndpunkt 2004/161/GUSP om förlängning av restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 49, 22/2/2005, s. 30.

#### 5.10.2.10 *Parlamentsval 31 mars 2005*

Då EU tidigare kritiserat organisationen av allmänna val i Zimbabwe, tillfrågades man inte, liksom exempelvis USA, om tillgängligheten som observatör vid årets parlamentsval. Likväl kunde de diplomater som fanns på plats göra en bedömning. EU:s Ordförandeskap utfärdade den 5 april ett uttalande efter att Mugabes ZANU-PF vunnit åter ett val.

Det har visserligen gjorts vissa förbättringar när det gäller genomförandet av valen jämfört med tidigare val och Zimbabwe har genomfört ett antal tekniska ändringar av valordningen för att efterleva SADC:s principer och riktlinjer.

Emellertid är Europeiska unionen oroad över en rad allvarliga brister som konstaterats när det gäller det zimbabwiska valsystemet. Europeiska unionen framför dessutom farhågor som rör förhållandena under vilka valet ägde rum. Detta tillkommer utöver de allmänna och mer oroande konstaterandena som rör situationen för de mänskliga rättigheterna.

Denna utvärdering och granskningen av hur de internationella normerna och standarderna på detta område har tillämpats gör att EU inte kan dra slutsatsen att valen har varit fria och demokratiska.

Att återupprätta demokratin och rättsstatsprincipen, respekten för de mänskliga rättigheterna och att åtgärder för att tillgodose befolkningens angelägna humanitära behov antas är därför fortfarande grundläggande krav i Zimbabwe.<sup>710</sup>

Trots att valet fick bättre betyg än tidigare val, räckte det likväl inte för att EU skulle godkänna det. Sveriges utrikesminister Freivalds uttalade att Zimbabwe i och med valet tagit ”ett steg i rätt riktning.”<sup>711</sup>

#### 5.10.2.11 *Operation Murumbatsvina – maj 2005*

I slutet av maj 2005 iscensatte regeringen i Zimbabwe ett projekt ämnat att ta kontroll över de överbefolkade förstäderna utanför Zimbabwes huvudstad Harare. Genom att helt enkelt tvinga folk att lämna sina hem, vissa tvingades enligt Amnesty International dessutom förstöra sina egna hem, för att omflyttas ut i landet bort från staden.

<sup>710</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om genomförandet av valen i Zimbabwe, Dok. 7789/05, 5/4/2005.

<sup>711</sup> Utrikesdepartementet, Uttalande av Laila Freivalds med anledning av valet i Zimbabwe, 2/4/2005.

Over the past two weeks the Government of Zimbabwe has orchestrated the forced eviction of thousands of informal traders and families living in informal settlements across the country as part of a crackdown called "Operation Murambatsvina" – widely translated as "drive out the rubbish" but being referred to by police as "operation restore order"<sup>712</sup>

Ordförandeskapet fördömde åtgärderna i ett uttalande den 8 juni:

De brutala ingripandena, som lett till mer än 20 000 arresteringar och massiv och godtycklig förstörelse av bostäder och existensmöjligheter för de fattigaste stadsbefolkningarna, utgör ett flagrant bevis på den zimbabwiska regeringens bristande intresse för civilbefolkningens välbefinnande, i synnerhet i stadsmiljö. Tusentals familjer har blivit utan tak över huvudet mitt i vintern, vilket gör den kritiska humanitära situationen i Zimbabwe ännu mer dramatisk.

Operationerna har lett till en omflyttning av hundratusentals personer inom landet, samtidigt som det zimbabwiska folket redan lider av livsmedelsbrist och en djup ekonomisk kris.

Europeiska unionen vädjar till den zimbabwiska regeringen att omedelbart avbryta operationen.

Europeiska unionen uppmanar även den zimbabwiska regeringen att respektera de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen och att föra en politik som gör situationen mindre påfrestande för de fattigaste befolkningarna.<sup>713</sup>

Den omfördelningsoffensiv Zimbabwe regering genomförde under sommaren 2005 kritiserades hårt, såväl av Amnesty International som av EU. Bägge två anförde att flera mänskliga rättigheter kränktes genom regeringens agerande. Amnesty pekar dessutom i ett brev adresserat till president Mugabe på ett specifikt historiskt faktum som ger en paradoxal, nästan ödesmättad, konsekvens:

Amnesty International has a long history of engagement with and support for the people of Zimbabwe as they work to realize human rights for all people of Zimbabwe. During the 1970s we protested the use by the minority government of Ian Smith of so-called "protected villages", in which people were forced to live, often severing them from their livelihoods and the possibility of access to adequate food. Today, Amnesty International is protest-

<sup>712</sup> Zimbabwe: Thousands of forced evictions and arrests in violent crackdown, AI Index: AFR 46/012/2005.

<sup>713</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om de senaste händelserna i Zimbabwe, 8/6/2005, Dok. 9876/1/05 REV 1.

ing again, in the strongest possible terms, the forced eviction and relocation of people in Zimbabwe and the widespread destruction of their homes and livelihoods.<sup>714</sup>

Samma dag som Amnesty skrev till president Mugabe beslutade Rådet att anta en ny, uppdaterad, version av den gemensamma ståndpunkten om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe med anledning av att regeringen ombildats sedan det senaste parlamentsvalet.<sup>715</sup> Den uppdaterade listan över personer innehöll därefter 120 namn.<sup>716</sup> I Rådets slutsatser om Zimbabwe återupprepades fördömandet av Operation Murumbatsvina.

Den 20 juni utsåg FN:s Generalsekreterare Kofi Annan Anna Kajumulo Tibaijuka till särskilt sändebud för att granska operationen som de zimbabwiska myndigheterna kallade "Clean Sweep" och "Restore Order".<sup>717</sup> I sammanfatningen av sin rapport skrev Tibaijuka följande:

On 19 May 2005, with little or no warning, the Government of Zimbabwe embarked on an operation to "clean-up" its cities. It was a "crash" operation known as "Operation Murumbatsvina", referred to in this report as *Operation Restore Order*. It started in the Zimbabwe capital, Harare, and rapidly evolved into a nationwide demolition and eviction campaign carried out by the police and the army. Popularly referred to as "Operation Tsunami" because of its speed and ferocity it resulted in the destruction of homes, business premises and vending sites. It is estimated that some 700,000 people in cities across the country have lost either their homes, their source of livelihood or both. Indirectly, a further 2.4 million people have been affected in varying degrees.

[...]

Operation Restore Order, while purporting to target illegal dwellings and structures and to clamp down on alleged illicit activities, was carried out in an indiscriminate and unjustified manner, with indifference to human suffering, and, in repeated cases, with disregard to several provisions of national

<sup>714</sup> Zimbabwe: Open letter from AI to President Robert Mugabe on the forced evictions in Zimbabwe, AI Index: AFR 46/019/2005.

<sup>715</sup> 2667:e Rådet Allmänna frågor och yttre förbindelser, 13/6/2005, Dok. 9499/05, s. 10.

<sup>716</sup> Rådets beslut 2005/444/GUSP av den 13 juni 2005 om genomförande av gemensam ståndpunkt 2004/161/GUSP om förklängning av restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 153, 16/6/2005, s. 37. Den 29 juli kom ytterligare 6 personer att läggas till listan, Rådets beslut 2005/592/GUSP av den 29 juli 2005 om genomförande av gemensam ståndpunkt 2004/161/GUSP om förlängning av restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 200, 30/7/2005, s. 98.

<sup>717</sup> Secretary-General appoints UN-Habitat Head as Special Envoy for Human Settlement Issues in Zimbabwe, Press Release SG/SM/9943, 20/6/2005.

and international legal frameworks. Immediate measures need to be taken to bring those responsible to account, and for reparations to be made to those who have lost property and livelihoods.<sup>718</sup>

Tibaijukas rapport är tydlig i sitt fördömande av Operation Murambatsvina. Rådet välkomnade den i slutsatserna om Zimbabwe, antagna vid Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelsers möte den 18 juli.<sup>719</sup> Den 28 juli uttalar således Ordförandeskapet starkt stöd för Tibaijukas slutsatser.<sup>720</sup>

I oktober kom alarmerande rapporter från FN:s Generalsekreterare om att Zimbabwe avböjer humanitärt bistånd till dem som drabbats av Operation Murumbatsvina.

<sup>718</sup> Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe to assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina by the UN Special Envoy on Human Settlements Issues in Zimbabwe Mrs. Anna Kajumulo Tibaijuka, 18/7/2005.

<sup>719</sup> 2675:e Rådet Allmänna frågor och yttre förbindelser, 18/7/2005, Dok. 10815/05, s. 10.

<sup>720</sup> "Europeiska unionen välkomnar rapporten från FN:s generalsekreterares särskilda sändebud, Anna Tibaijuka, om den zimbabwiska regeringens "Operation Murambatsvina" ("bort med skräpet").

Europeiska unionen noterar det särskilda sändebudets konstaterande av att operationen var urskillningslös och oberättigad, att den genomfördes utan tanke på mänskligt lidande och i strid med inhemsk och internationell rätt samt att den har orsakat en humanitär kris av hittills okända proportioner. EU uppmanar därför det internationella samfundet att lämna ovillkorat humanitärt stöd till den nödlidande befolkningen.

Europeiska unionen ansluter sig till det särskilda sändebudets uppmaning till Zimbabwes regering att omedelbart upphöra med alla ytterligare rivningar, underlätta obegränsat tillträde för internationellt humanitärt bistånd och ställa de direkt ansvariga inför rätta.

Europeiska unionen ansluter sig även till det särskilda sändebudets uppmaning till Zimbabwes regering att vidta politiska reformer i syfte att förbättra den makroekonomisk förvaltningen och styret. Europeiska unionen delar det särskilda sändebudets åsikt att Zimbabwes regering bör främja en faktisk inhemsk dialog med det zimbabwiska civila samhället och med det internationella samfundet.

Europeiska unionen uppmanar Afrikanska unionen och Södra Afrikas utvecklingsgemenskap att ta upp situationen för de mänskliga rättigheterna med Zimbabwes regering och uppmana den att ta itu med de djupt bekymmersamma konsekvenserna av "Operation Murambatsvina".

Europeiska unionen erinrar om att Zimbabwes uppfyllande av sina riktmärken skulle utgöra positiva steg på vägen mot en normalisering av förbindelserna. Europeiska unionen erinrar också om slutsatserna från Rådets möte (allmänna frågor och yttre förbindelser) den 18 juli, i vilka Europeiska unionen framhöll sin allvarliga oro och bekräftade att den fortlöpande kommer att se över sin politik gentemot Zimbabwe, bland annat i fråga om restriktiva åtgärder." Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om de senaste händelserna i Zimbabwe, 28/7/2005, Dok. 11493/1/05 REV 1.

The Secretary-General remains deeply concerned by the humanitarian situation in Zimbabwe.

[...]

He is particularly dismayed to learn that the Government of Zimbabwe's Ad-Hoc Inter-Ministerial Cabinet Committee has rejected offers of UN assistance. In an official communication, the Minister of Local Government, Public Works and Urban Development stated that there is no longer a compelling need to provide temporary shelter as there is no humanitarian crisis.

[...]

The Secretary-General notes the Government's decision to decline assistance comes despite extensive consultations on relief efforts that ensued in the past months between the United Nations and the Government.<sup>721</sup>

EU:s Ordförandeskap meddelade den 7 november att EU

delar FN:s oro över den allvarliga humanitära situation som upprensningaktionerna inom ramen för operation Murumbatsvina ("Ut med slöddret") orsakat i Zimbabwe.<sup>722</sup>

EU fick dessutom anledning att utfärda ytterligare ett uttalande om situationen i Zimbabwe, innan 2005 var till ända, efter det att FN:s biträdande generalsekreterare för humanitära frågor, Jan Egeland, besökt Zimbabwe i syfte att förhandla fram ett biståndssamarbete. Ordförandeskapet delar Egelands uppfattning om den humanitära katastrof som rådde i landet, och välkomnade samtidigt de överenskommelser om livsmedelsbistånd och hiv/aidsprogram som undertecknades under Egelands besök.<sup>723</sup>

### 5.10.3 Sammanfattning Zimbabwe

Även om Amnesty International värderade situationen annorlunda, hände enligt EU under perioden 1995–1998 inte någonting tillräckligt allvarligt angående skyddet för mänskliga rättigheter, demokrati eller principen om rättsstaten i Zimbabwe för att EU skulle agera. I mars 2000 blossade dock konflikten om landreformerna i Zimbabwe återigen upp. Ända sedan pre-

<sup>721</sup> Secretary-General remains deeply concerned about humanitarian situation in Zimbabwe, 31/10/2005, SG/SM/10195.

<sup>722</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Zimbabwes regerings avisande av humanitärt bistånd, 7/11/2005, Dok. 13969/05.

<sup>723</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den humanitära situationen i Zimbabwe, 19/12/2005, Dok. 15932/1/05 REV 1.

sident Mugabe kom till makten 1980 hade landreformen legat på hans lista över kommande förändringar. Den 13 mars 2000 fördömde Ordförandeskapet den illegala ockupationen av mer än 200 farmer i Zimbabwe.

I maj 2000 utmanades Mugabes parti ZANU-PF för första gången på allvar i de allmänna valen. Pierre Schori, som ledde EU:s valövervakningsuppdrag, lämnade efter valet en mycket kritisk rapport över valets genomförande. Under hösten kritiserade EU regeringens behandling av oppositionen. Mot bakgrund av den politiskt mycket oroliga situationen omvärderade flera internationella biståndsgivare sina insatser i Zimbabwe, däribland Sverige.

Den 29 oktober 2001 beslutade Rådet att inleda samråd med stöd av artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet. Rådet formulerade fem viktiga punkter där man krävde förbättring, bland annat kan nämnas att Rådet krävde ett slut på det politiska våldet och att all olaglig ockupation av egendom skulle upphöra. Den 11 januari 2002 hölls samråd i Bryssel. Zimbabwe fick då en vecka på sig att formulera konkreta åtgärder. Vid Rådets möte den 28 januari, efter att Zimbabwes regering inkommit med en skrivelse, drog Rådet slutsatsen att värdebasen i artikel 9 i AVS-EG-partnerskapsavtalet inte observerades av Zimbabwe och att "lämpliga åtgärder" skulle vidtas. Dessa trädde ikraft den 18 februari.

I samband med att Rådet beslutade om "lämpliga åtgärder" enligt artikel 96, beslutade man också om en Gemensam ståndpunkt inom ramen för GUSP. Den Gemensamma ståndpunkten innebar restriktiva åtgärder, i form av reseförbud och frysning av tillgångar, för 20 namngivna personer. Personerna ifråga var Mugabes närmaste medarbetare.

Samrådet med Zimbabwe utgjorde därmed ett ypperligt exempel på hur samspelet mellan Gemenskapens utvecklingssamarbete och Unionens gemensamma utrikes och säkerhetspolitik kan se ut. Åtgärderna den 18 februari, då GUSP-åtgärder kombinerades med åtgärder inom utvecklingssamarbetet på ett aldrig tidigare, i fråga om tillämpningen av villkorsklausulen inom ramen för Lomékonventionen (eller Cotonouavtalet) skådat sätt, utgör en mycket viktig historisk punkt i EU:s arbete med att sprida mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen.

De "lämpliga åtgärderna" kom, liksom den Gemensamma ståndpunkten (med motsvarande Förordning) att förnyas för tolv månader i taget.

I mars 2002 var det dags för Zimbabwe att välja president. Varken EU eller FN bjöds in att övervaka valet då de organisationer som kritiserat parlamentsvalet år 2000 inte var välkomna. EU bedömde likväl, med utgångspunkt i rapportering från bland annat Norge, att valet inte hållits under demokratiska former.

År 2005 var det återigen dags för val i Zimbabwe, denna gång skulle zimbabwierna välja nytt parlament. EU fick inte övervaka detta val heller. Även om rapporterna från de övervakare som ändå var på plats förmedlade att valet sköttes bättre än tidigare val räckte det inte för att de internationella givarna skulle acceptera att valet hållits fria och rättvisa förhållanden.

Strax efter valsegern drog Mugabes ZANU-PF igång en omfattande kampanj för att röja upp i landets städer. Operation Murumbatsvina innebar att hundratusentals människor tvingades flytta från sina hem i en gigantisk påtvingad folkomflyttning. All världens biståndsgivare påtalade operationens klara brott mot flera av den internationella människorättens grundläggande normer, däribland EU.

Slutligen kan nämnas det anmärkningsvärda faktum att FN varken utfärdade en enda resolution, uttalande från presidenten eller rapport från generalsekreteraren mellan 1995–2005.

#### 5.10.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Zimbabwe 1995–2006

Datum	Aktör	Referensnummer
27/1/1999	EU-Troika	
31/5/1999	Rådet	2186:e RAFYF
22/9/1999	Kommissionen (Komm)	Memo till FN:s 54 GF
9/12/1999	Rådet	2234:e Transport
25/2/2000	Uttalande från Ordförandeskapet (UO)	Dok 6448/00
13/3/2000	UO	Dok 6848/00
10/4/2000	Rådet	2254:e RAFYF Dok 7533/00
22/5/2000	Rådet	2264:e RAFYF Dok 8575/00
13/6/2000	Rådet	2271:e RAFYF Dok 9274/00
4/7/2000	UO	Dok 9881/00
10/7/2000	Rådet	2282:e RAFYF Dok 10085/00
19/9/2000	UO	Dok 11423/00
27/9/2000	UO	Dok. 11566/00
30/11/2000	EU-SADC	Joint Communique, meeting in Gaborone, Botswana
31/1/2001	UO	Dok 5694/01
26/2/2001	Rådet	2231:e RAFYF Dok 6506/01
14/5/2001	Rådet	2346:e RAFYF Dok 8441/01
25/6/2001	Rådet	ordförandeskapet rapport Dok 10245/01

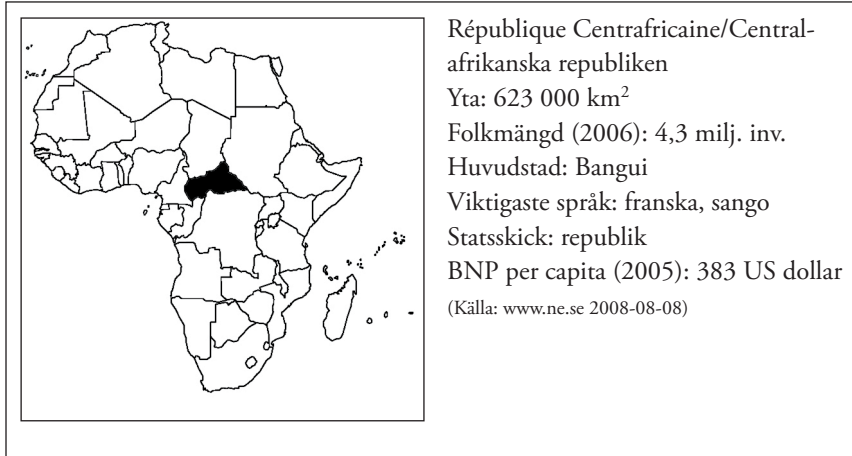


<b>Datum</b>	<b>Aktör</b>	<b>Referensnummer</b>
25/6/2001	Rådet	2362:e RAFYF Dok 10228/01
8/9/2001	Rådet	2372:e RAFYF Dok 12330/01
29/10/2001	Rådet	2379:e RAFYF Dok 13291/01
15/11/2001	Rådet	2384:e HÄLSA Dok 13826/01
10/12/2001	Rådet	2397:e RAFYF Dok 15078/01
14/12/2001	UO	Europeiska Rådet i Laeken SN 300/1/01 REV 1
18/12/2001	EU-Canada	Joint summit statement Doc 15494/01
11/1/2002	Rådet	Doc 5243/02
28/1/2002	Rådet	2406:e RAFYF Dok 5626/02
29/1/2002	EU:s Höge representant för GUSP	UNSC-meeting, S0017/02
11/2/2002	Komm	KOM(2002) 88 slutlig
18/2/2002	Rådet	2002/145/GUSP
18/2/2002	Rådet	Förordning (EG) No 310/2002
18/2/2002	Rådet	Beslut 2002/148/EG
15/3/2002	UO	Europeiska Rådet i Barcelona SN 100/1/02 REV 1
18/3/2002	UO	Dok 7275/02
15/4/2002	Rådet	2421:e RAFYF Dok 7705/02
17/6/2002	Rådet	2437:e RAFYF Dok 9717/02
8/7/2002	Komm	Förordning No 1224/2002
22/7/2002	Rådet	2447:e RAFYF Dok 10945/02
22/7/2002	Rådet	2002/600/GUSP
24/7/2002	Rådet	Förordning No 1345/2002
13/9/2002	Komm	Förordning 1643/2002
13/9/2002	Rådet	Beslut 2002/754/2002
16/9/2002	Rådet	Doc 12016/02
30/9/2002	Rådet	2450:e RAFYF Dok 12134/02
3/10/2002	UO	Dok 12630/02

<b>Datum</b>	<b>Aktör</b>	<b>Referensnummer</b>
7/11/2002	EU-SADC	Ministerial meeting
20/12/2002	UO	Dok 15886/02
27/1/2003	Rådet	RAFYF Dok 5396/03
27/1/2003	Komm	KOM (2003) 35 slutlig
10/2/2003	Komm	KOM (2003) 74 slutlig
18/2/2003	Rådet	Beslut 2003/112/EG
18/2/2003	Rådet	2485:e EKOFIN Dok 5936/03
20/2/2003	UO	Dok 6531/03
28/3/2003	UO	Dok 7911/03
9/4/2003	UO	Dok 8212/03
28/4/2003	Komm	Förordning No 743/2003
16/5/2003	Rådet	AVS-EG möte Dok 9481/03
3/6/2003	UO	Dok 10057/03
21/7/2003	Rådet	2522:e RAFYF Dok 11439/1/03 REV 1
18/9/2003	UO	Dok 12697/03
14/11/2003	Rådet	Dok 14571/03
17/11/2003	Rådet	2541:e RFYF Dok 14500/03
28/11/2003	UO	Dok 15170/03
30/1/2004	Komm	KOM(2004) 46 slutlig
3/2/2004	Komm	KOM(2004) 82 slutlig
10/2/2004	UO	Dok 6156/04
19/2/2004	Rådet	Dok 5909/04
19/2/2004	Rådet	Beslut 2004/157/EG
19/2/2004	Rådet	Förordning No 314/2004
23/2/2004	Rådet	2562:e RAF Dok 6291/04
1/3/2004	UO	Dok 6910/1/04 REV 1
15/4/2004	UO	Dok 8371/04
26/4/2004	Rådet	RYF Dok 8567/04
3/6/2004	UO	Dok 9940/1/04 REV 1
23/6/2004	UO	Dok 10769/1/04 REV 1
20/8/2004	Komm	Förordning No 1488/2004
24/11/2004	Rådet	SA-EU Doc 14868/04
22/12/2004	UO	Dok 16249/04
27/1/2005	Komm	KOM(2005) 18 slutlig
17/2/2005	Rådet	EKOFIN Dok 6141/05
17/2/2005	Rådet	Beslut 2005/139/EG
19/2/2005	Rådet	Dok 5831/05

<b>Datum</b>	<b>Aktör</b>	<b>Referensnummer</b>
21/2/2005	Rådet	RAFYF Dok 6419/05
21/2/2005	Rådet	2004/161/GUSP
24/3/2005	UO	Dok 7525/05
5/4/2005	UO	Dok 7789/05
8/6/2005	UO	Dok 9876/1/05 REV 1
13/6/2005	Rådet	2667:e RAFYF Dok 9499/05
18/7/2005	Rådet	2675:e RAFYF Dok 10815/05
28/7/2005	UO	Dok 11493/1/05 REV 1
29/7/2005	Rådet	Dok 11615/05
5/9/2005	UO	Dok 11827/1/05 REV 1
7/11/2005	UO	Dok 13969/05
19/12/2005	UO	Dok 15932/1/05 REV 1
28/7/2005	UO	Dok 11493/1/05 REV 1
29/7/2005	Rådet	Dok 11615/05
5/9/2005	UO	Dok 11827/1/05 REV 1
7/11/2005	UO	Dok 13969/05
19/12/2005	UO	Dok 15932/1/05 REV 1
28/7/2005	UO	Dok 11493/1/05 REV 1
29/7/2005	Rådet	Dok 11615/05
5/9/2005	UO	Dok 11827/1/05 REV 1
7/11/2005	UO	Dok 13969/05
19/12/2005	UO	Dok 15932/1/05 REV 1
28/7/2005	UO	Dok 11493/1/05 REV 1

## 5.11 Centralafrikanska republiken



### 5.11.1 Bakgrund

Centralafrikanska republiken (CR) är ungefär 50 % större än Sverige, vilket i kombination med en folkmängd motsvarande halva Sveriges gör landet glesbefolkat. De norra delarna av CR utgörs av stora savanner medan de södra delarna täcks av tropisk regnskog. Placerat mitt på den afrikanska kontinenten utgör landet en gränszon mellan Sahara i norr och djungeln i söder.

Från tiden före européernas ankomst till högplatån som idag utgör CR är, jämfört med de andra länderna i denna studie, relativt lite känt om områdets historia. Flera av Afrikas stora floder, som Nilen och Kongofloden, har källor på högplatån som ligger på mellan 600 och 900 meters höjd.

Under 1500-talet och framåt, ända in på 1800-talet, bedrevs slavjakt i området, främst av européer med bas i Västafrika. Frankrike inkorporerade området i den franska kolonin Franska Ekvatorialafrika under namnet Oubangui-Chari, efter de två stora floderna, under 1910-talet. 1958 gavs även Oubangui-Chari självstyre inom det franska samväldet och bytte namn till Centralafrikanska republiken. 1960 förklarade den självutnämnde presidenten David Dacko att CR hädanefter var en självständig stat. 1962 införde president Dacko enpartivälde, och inledde därmed en era av förtryck, politisk turbulens och ekonomisk vanskötsel.

Det var dock inte president Dacko som skulle ansvara för det förtryck CR:s befolkning fick utstå under perioden 1966–1979. Han blev nämligen avsatt av sin kusin, arméchefen Jean Bédel Bokassa vid årsskiftet 1965/66. Bokassas styre anses varit ett av de mest brutala i afrikansk nutidshistoria.

1972 utropade han sig själv till president på livstid och 1976 proklamerade han det Centralafrikanska kejsardömet och lät sig krönas till kejsare.<sup>724</sup>

Bokassas personliga vänskap med den dåvarande franske presidenten Valéry Giscard d'Estaing, i kombination med att CR levererade uran till det franska kärnvapenprogrammet, lär ha varit bidragande orsaker till att Bokassa lyckades bygga upp och behålla makten så pass länge som han gjorde.<sup>725</sup> I juli 1979 tog det dock slut. När Bokassa besökte Libyen passade den tidigare sparkade premiärministern Ange-Félix Patassé på att ta makten med hjälp av sin nybildade organisation Mouvement pour la libération du peuple centrafricain (MLPC). Frankrike stöttade Patassé i den oblodiga kuppen, vilket var det slutliga beviset för att president Giscard d'Estaings successiva avståndstagande från Bokassa fullbordats. David Dacko återinstallerades som president och flerpartisystem infördes 1981.

I mars samma år valdes Dacko åter till president. Till följd av folkets missnöje med hans regim tvingades Dacko att lämna över makten till general André Kolingba redan i september samma år. Kolingbas första åtgärd vid makten blev att upphäva författningen och förbjuda politiska partier. 1986 antogs en ny författning som återinförde enpartistyre och stark presidentmakt. Parlamentsval hölls för första gången på 20 år, men samtliga valbara kandidater kom från det nyinstiftade regeringspartiet Rassemblé démocratique centrafricain (RDC).

Under slutet på 80-talet förvärrades det ekonomiska läget i CR successivt. Upplopp inträffade under 1990 till följd av att offentliganställda inte fått ut sina löner. Trycket på regeringen blev under 1991 för stort och flerpartisystem utlovades. Flera utländska biståndsgivare, däribland EEG men även Frankrike, framförde påtryckningar om att allmänna val behövde hållas i landet. Påtryckningarna räckte inte och EEG beslutade att avbryta biståndsutbetalningar till CR under 1991. 1993 hölls allmänna val, och Ange-Félix Patassé röstades klart fram som ny president medan MLPC blev största parti i parlamentet. Biståndet återupptogs dock inte. Under 1994 godkändes ett nytt författningsförslag, och den nya grundlagen trädde ikraft 1 januari 1995.

Nuförtiden är ungefär varannan invånare i CR kristen, jämnt fördelat på katoliker och protestanter. Många praktiserar en tro där traditionell animism

<sup>724</sup> Kröningsceremonien, som var en exakt kopia av Napoleon I:s kröningsceremoni, var otroligt påkostad. En uppgift gör gällande att kostnaden motsvarade en fjärdedel av statsbudgeten, [www.nationalencyklopedien.se](http://www.nationalencyklopedien.se) (2008-10-15)

<sup>725</sup> [www.nationalencyklopedien.se](http://www.nationalencyklopedien.se) (2008-10-15)

förenas med kristendom. I landets norra delar är andelen muslimer högre än de ca 15 % som gäller för landet i helhet. Intressant i sammanhanget är att andelen kristna ökat snabbt under de senaste årtiondena.

### **5.11.2 EU:s åtgärder gentemot Centralafrikanska republiken sedan 1995**

I maj 1996 blossade en konflikt mellan militären och presidentmakten upp över presidentens beslut att låta presidentgardet ta kontroll över militärens vapendepå. Två månader tidigare hade militärmakten revolterat under tre dagar på grund av att staten inte utfört löneutbetalningarna. Presidenten stillade revolten genom att betala lönerna för januari februari och mars, men i maj var det alltså dags igen.<sup>726</sup>

Konflikten eskalerade och USA sände marinkårssoldater för att säkra den amerikanska ambassaden samt låta evakuera amerikanska medborgare. Franska trupper fanns redan på plats, och deltog även i skottlossning.<sup>727</sup>

Efter ungefär en veckas konflikt meddelade upprorets ledare att man inte längre krävde president Patassés avgång, och att förhandlingar skulle hållas.<sup>728</sup>

#### *5.11.2.1 Kupp försök – November 1996*

Lördagen den 16 november stormades ett vapenförråd i Bangui av soldater i Centralafrikanska armén. Ganska snart spärrade presidentlojala trupper av delar av staden med stöd av fransk militär. Striderna fortsatte dock under tre veckors tid, och kravet på Patassés avgång formulerades ganska snart efter de inledande striderna. Presidentens talesman Prosper Douba förklarade i början av december att det var fråga om en statskupp avsedd att störta landets president.<sup>729</sup>

Efter medling av fyra västafrikanska statschefer förmåddes parterna att gå med på ett två veckor långt vapenstillestånd.<sup>730</sup> Rebellerna krävde presidentens avgång, samt att de beväpnade civilister som stödde presidenten skulle avväpnas och att hans inhyrda legosoldater skulle avskedas.

<sup>726</sup> Soldater revolterade i Bangui, Svenska Dagbladet, 19/5/1996; Soldatmyteri i Centralafrika, Göteborgs-Posten, 20/5/1996.

<sup>727</sup> Protester mot fransk närvaro i Centralafrika, Svenska Dagbladet 24/5/1996.

<sup>728</sup> Centralafrikaner skärper krav, Svenska Dagbladet, 26/5/1999.

<sup>729</sup> Centralafrikas huvudstad delad av gatustrider, Svenska Dagbladet, 4/12/1996.

<sup>730</sup> Eldupphör i afrikanskt krig, Svenska Dagbladet, 9/12/1996.

EU utfärdade den 12 december följande uttalande om situationen i CR:

Europeiska unionen uttrycker sin djupa oro över den förvärrade situationen i Centralafrikanska republiken i synnerhet i Bangui, där sammandrabbningarna mellan beväpnade styrkor redan har skördat offer, särskilt bland civilbefolkningen.

Dessa sammandrabbningar har praktiskt taget lamslagit den ekonomiska aktiviteten och administrationens funktion och äventyrar på så sätt den katastrofplan som antogs av regeringen för nationell enhet i juli 1996 och som åtnjuter betydande finansiellt stöd från det internationella samfundet, särskilt från Europeiska unionen.

Unionen konstaterar att vapenvila ingåtts mellan president Patasse och företrädare för rebellerna efter förlikningsuppdraget som utfördes av de fyra afrikanska statscheferna efter det fransk-afrikanska toppmötet i Ouagadougou.

Unionen ger uttryck för sitt stöd för den medling som den internationella uppföljningskommittén kommer att inleda ledd av general Toumani Touré för att försöka nå en fredlig och varaktig lösning på krisen.

EU anmodar de centralafrikanska politiska krafterna att dra fördel av dessa ansträngningar för att tillsammans söka nå en varaktig lösning på konflikten, vilket är ett absolut krav för att den finansiella, ekonomiska och sociala situationen i landet skall kunna redas upp med hjälp av den internationella gemenskapen.<sup>731</sup>

Unionen uttalar här den starka oro man känner, efter att CR drabbats av den tredje militärrevolten för året. Det sista stycket uttrycker en form av villkorande, även om Lomékonventionen inte nämns.

Ungefär en månad senare uttalar Unionen på nytt stark oro över situationen eftersom något slut på oroligheterna inte syntes till. I Ordförandeskapets uttalande från den 10 januari preciseras i det sista stycket den vaga referens till politiskt villkorande som gjordes i uttalandet från den 12 december:

Europeiska unionen är allvarligt bekymrad över den instabila situation som råder i Centralafrika. Den önskar att parterna i Bangui kommer fram till en fredlig lösning.

I enlighet med denna önskan uttalar unionen sitt fulla stöd för den medling som inletts av presidenterna för Gabon, Burkina-Faso, Tchad och Mali och som på plats leds av general Amadou Toumani Touré.

<sup>731</sup> Uttalande från Ordförandeskapet, 12/12/1996.

Unionen uppmanar parterna att inte äventyra den demokratiska process som för tre år sedan inleddes i Centralafrika och att fullt ut respektera principerna för rättsstaten och det goda styret som är betydelsefulla för landets utveckling och för dess förbindelser med Europeiska unionen.<sup>732</sup>

Här nämns principerna om rättsstaten och det goda styret särskilt, men referensen till värdebasen i Lomékonventionen är fortfarande utelämnad.

Medlingsinitiativet ledde till att Bangui-avtalen undertecknades den 25 januari. Avtalen var resultatet av att alla inblandade parter kom överens om att försöka avbryta den destruktiva utveckling landet sett under det senaste året vilken lett till att stora samhällsvärden, i form av infrastruktur och andra strukturella investeringar gått till spillo.<sup>733</sup> Ett stort antal politiska partier, fackförbund och diverse organisationer från det civila samhället skrev under avtalen. Dessutom upprättades the Inter-African Mission to Monitor the Implementation of the Bangui-Accords (MISAB) för att övervaka avtalen. I egenskap av president för sammanträdet etablerade El Hadj Omar Bongo, Gabons president, MISAB:s mandat och tillsammans med de afrikanska stater som utgjorde MISAB arbetade regeringen i CR fram ett dokument om MISAB:s status.<sup>734</sup>

I en deklaration från Ordförandeskapet välkomnade EU den 4 februari undertecknandet av Banguiavtalen. Bland annat uttrycker Ordförandeskapet att:

Unionen gratulerar också de parter som undertecknade de militära och politiska överenskommelser som följde med förklaringen och uttrycker sin förhoppning om att förpliktelserna i dessa noggrant kommer att följas och att de antagna bestämmelserna kommer att genomföras för att en varaktigt stabil situation i landet och en nödvändig nationell försoning kan åstadkommas så att alla krafter kan riktas in på att medverka till landets utveckling.

<sup>732</sup> Uttalande från Ordförandeskapet, 10/1/1997.

<sup>733</sup> "Entre 1996 et 1997, la République Centrafricaine a vécu trois mutineries militaires dont les conséquences économiques et sociales continuent de se faire sentir aujourd'hui. Au plan économique, l'essentiel des investissements privés modernes et une grande partie des infrastructures de Bangui ont été détruits. Au plan social, l'accès aux services publics modernes a reculé de manière drastique et la pauvreté s'est aggravée." République Centrafricaine – Communauté européenne, Strategie de cooperation et programme indicatif 2002–2007, 31/8/2001, s. 13.

<sup>734</sup> Alla deklARATIONER från mötet och de avtal som slöts finns med som bilagor till president Patassés brev till FN:s generalsekreterare och FN:s Säkerhetsråd daterat den 4 juli 1997, S/1997/561, 22 juli 1997.



Unionen föreslår att ett återupptagande av bistånd skall övervägas så snart som en normalisering på lång sikt av landets politiska situation och säkerhet har bekräftats genom tillämpning av de olika åtgärder som planeras.<sup>735</sup>

Det sista stycket är mycket intressant. Här talar Ordförandeskapet om återupptagande av biståndet, vilket varit avbrutet sedan 1991.

#### *5.11.2.2 FN:s säkerhetsråd tar upp Centralafrikanska republiken – EU träder tillbaka*

Den 6 augusti 1997 tog FN:s säkerhetsråd upp frågan om CR.<sup>736</sup> Säkerhetsrådet fastslog att konflikten i CR utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet i området, och därmed fanns möjlighet att agera under kapitel VII i FNS. Säkerhetsrådet gav uttryckligt stöd till MISAB och beslutade att medlemsstaterna som bidrog till MISAB hade rätt att "ensure the security and freedom of movement of their personnel"<sup>737</sup>

Säkerhetsrådet följde upp augustiresolutionen med en ny resolution i november.<sup>738</sup> MISAB:s mandat förlängdes i ytterligare 3 månader och FN:s Generalsekreterare gavs i uppdrag att inkomma med en rapport om hur resolutionen genomförts. Rapporten lämnades till Säkerhetsrådet den 23 januari 1998.<sup>739</sup> Generalsekreteraren för en diskussion om de positiva resultat MISAB åstadkommit, men poängterar att det fortfarande är långt kvar till dess landet skulle kunna klara sig själv. Han poängterar att MISAB är beroende av att fransk militär fungerar som back-up tillika logistisk och finansiell support. I ett brev ställt till Generalsekreteraren från president Patassé förklarar presidenten att han gärna såg en FN-ledd militär fredsbevarande insats i CR. Generalsekreteraren förordar i sin rapport att FN:s säkerhetsråd meddelar att de i princip är redo att etablera en fredsbevarande styrka i landet.<sup>740</sup>

Säkerhetsrådet meddelade den 5 februari att det skulle ta ett beslut om en eventuell fredsbevarande styrka vid sitt möte den 16 mars, och instruerade

<sup>735</sup> Uttalande från Ordförandeskapet 4/2/1997.

<sup>736</sup> Resolution 1125 (1997) antagen den 6 augusti 1997, S/RES/1125 (1997).

<sup>737</sup> Resolution 1125 (1997) antagen den 6 augusti 1997, S/RES/1125 (1997, p. 2, 3.

<sup>738</sup> Resolution 1136 (1997) antagen den 6 november 1997, S/RES/1136 (1997).

<sup>739</sup> Report of the Secretary-General pursuant to resolution 1136 (1997) concerning the situation in the Central African republic, S/1998/61, 23 January 1998.

<sup>740</sup> Report of the Secretary-General pursuant to resolution 1136 (1997) concerning the situation in the Central African republic, S/1998/61, 23 January 1998, p. 33.

Generalsekreteraren att arbeta fram en rapport som underlag för det beslutet.<sup>741</sup>

Generalsekreteraren sammanfattade sin utvärdering av behovet så här:

If security and stability in the Central African Republic, and indeed in the subregion, are to be maintained, and further progress is to be made towards sustainable national reconciliation, the only viable option remains the establishment of a United Nations peacekeeping operation to take over from MISAB.<sup>742</sup>

Generalsekreteraren förklarar vilken viktig roll MISAB spelat för arbetet med att skapa fred i CR. Säkerhetsrådet beslutade den 27 mars att tillsätta en FN-operation i CR, MINURCA.<sup>743</sup> Operationen fick inledningsvis ett tremånadersmandat, fram till 15 juli 1998.

EU verkar ha låtit FN hantera konflikten, eftersom Ordförandeskapet inte utfärdade några som helst uttalanden under perioden, samtidigt som FN:s säkerhetsråd arbetade relativt aktivt. Säkerhetsrådet förlängde MINURCA:s mandat i juli<sup>744</sup> och i oktober.<sup>745</sup> I resolution 1201 välkomnade FN dessutom att Centralafrikanska myndigheter beslutat sig för att hålla parlamentsval den 22 november och 13 december 1998.

EU kommenterade inte valen, men Kommissionen kom likväl att göra det genom att dåvarande Kommissionsären Pinheiro, den 8 mars 1999, besvarade en fråga, ställd den 27 januari 1999 av Carlos Robles Piquer, i Europaparlamentet:

Den 22 november och den 13 december 1998 hölls parlamentsval i Centralafrikanska republiken.

Kan Kommissionen komplettera den knappa information som har publicerats om dessa val och samtidigt redogöra för de nuvarande förbindelserna mellan detta land och Europeiska unionen, i synnerhet på området för utvecklings-samarbete och inom ramen för gällande Lomékonvention?<sup>746</sup>

<sup>741</sup> Resolution 1152 (1998), antagen den 5 februari 1998, S/RES/1152 (1998).

<sup>742</sup> Report of the Secretary-General pursuant to resolution 1152 (1998) concerning the situation in the Central African republic, S/1998/148, 23 February 1998, para. 21.

<sup>743</sup> Resolution 1159 (1998), antagen den 27 mars 1998, S/RES/1159 (1998).

<sup>744</sup> Resolution 1182 (1998) antagen den 14 juli 1998, S/RES/1182 (1998).

<sup>745</sup> Resolution 1201 (1998) antagen den 15 oktober 1998, S/RES/1201 (1998).

<sup>746</sup> Skriftlig fråga E-0065/99 från Carlos Robles Piquer (PPE) till Kommissionen (27 januari 1999), EGT C 341, 29/11/1999 s. 43.

Herr Robles Piquers fråga påvisar det sparsamma informationsflödet angående CR. EP-ledamoten har uppenbarligen inte fått ta del av något material där EU:s aktioner i CR beskrivits. Mot bakgrund av den tendens jag beskrivit ovan, att EU står tillbaka då FN träder fram, är detta kanske inte så konstigt. Märkligt blir det dock när João de Deus Pinheiro besvarar frågan. Pinheiro redogör för utgången i valet, oppositionspartierna fick majoritet, och informerar herr Robles Piquer att Kommissionen bidrog med 520 000 euro till finansieringen av valet samt att Gemenskapen för närvarande är CR:s största bidragsgivare.<sup>747</sup>

### *5.11.2.3 MINURCA avvecklas och ersätts*

I oktober 1999 förlängde FN:s säkerhetsråd MINURCA:s mandat till den 15 februari 2000 samtidigt som man gjorde klart att MINURCA skulle avvecklas och att arbetet skulle övergå till fredsbyggnadsarbete.<sup>748</sup> Arbetet med att ersätta MINURCA med BONUCA hade planerats och förberetts av FN:s Generalsekreterare i de nio rapporter han författat på uppdrag av Säkerhetsrådet. Beslutet att förändra FN-insatsen i CR togs efter diskussioner mellan regeringen i CR och FN:s säkerhetsråd. OAU:s dåvarande ordförande, Algeriets dåvarande president Bouteflika, instämde i den nyligen omvalde president Patassés önskan att behålla MINURCA till december 2000, men Generalsekreteraren framhöll att det var dags att gå vidare:

By successfully conducting two national elections and the ongoing reforms, the people and Government of the Central African Republic have already demonstrated their strong commitment to democracy and peaceful development.<sup>749</sup>

Generalsekreteraren framhåller dock i sin rapport att det fortfarande förekommer allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter i CR, särskilt poängterar han att:

<sup>747</sup> Svar från João de Deus Pinheiro på Kommissionens vägnar på Skriftlig fråga E-0065/99 från Carlos Robles Piquer (PPE) till Kommissionen (27 januari 1999), EGT C 341, 29/11/1999 s. 43. Som nämnts ovan meddelade Rådet i början av 1997 att biståndet till CR skulle återupptas så fort situationen i landet stabiliserats. Eftersom EG enligt Pinheiro var största bidragsgivare till CR i början av 1999 kan vi sluta oss till att biståndet, som varit avbrutet sedan 1991 och åtminstone fram till februari 1997 återupptogs någon gång mellan februari 1997 och januari 1999. Jag har dock inte lyckats finna dokumentation som bekräftar exakt när, och på vilka grunder, beslutet togs.

<sup>748</sup> Resolution 1271 (1999) antagen den 22 oktober 1999, S/RES/1271 (1999).

<sup>749</sup> Ninth report of the Secretary-General on the United Nations mission in the Central African Republic (MINURCA), S/2000/24 14/January 2000, para. 34.

the authorities are still unable to put an end to the use of extrajudicial methods in dealing with problems concerning breaches of law and order.<sup>750</sup>

Den 15 februari 2000 löpte MINURCA:s mandat ut och insatsen ersattes av en fredsbyggande närvaro av FN-representanter under namnet BONUCA.

#### *5.11.2.4 Bozizés första kupp försök – maj 2001*

Den 28 maj 2001 stormade rebeller strategiska byggnader i Bangui. President Patassé lyckades, bland annat med stöd av libyska soldater, slå tillbaka upproret. EU meddelade genom det svenska ordförandeskapet ett kraftigt fördömande av försöket till statskupp där man också underströk vikten av att mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen respekterades.<sup>751</sup>

Drygt 20 högre officerare misstänktes ligga bakom försöket, dock inte överbefälhavaren Bozizé, och dömdes under hösten 2002 till döden i sin frånvaro. Efter kuppen hårdnade klimatet i Bangui avsevärt. Amnesty International rapporterar i juli om summariska avrättningar utförda av säkerhetsstyrkor i Bangui:

Hundreds of unarmed civilians and Yakoma member of the security forces involved or suspected of involvement in the coup attempt have been killed or subjected to other serious human rights violations by the state security forces. New cases of summary executions continue to be reported. [...] Since the failed coup, many people have been killed or arrested while returning to their place of work.<sup>752</sup>

#### *5.11.2.5 Bozizés andra och tredje kupp försök – oktober 2001 och oktober 2002*

I slutet av oktober 2001 beslutade president Patassé att avskeda överbefälhavare Bozizé. Denne vägrade och barrikaderade sig i sitt hem i Bangui. Strider utbröt mellan den del av armén som var lojal med Bozizé och president Patassés styrkor, förstärkt av libyska trupper. Bozizé formulerade krav på Patassés avgång.<sup>753</sup>

Bozizé flydde snart norrut till Tchad. Därifrån orkestrerade han under 2002 räder in i CR vilket ansträngde relationerna mellan Tchad och CR.

<sup>750</sup> Ninth report of the Secretary-General on the United Nations mission in the Central African Republic (MINURCA), S/2000/24 14/January 2000, para. 17.

<sup>751</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar med anledning av kupp försöket i Centralafrikanska republiken, Dok. 9293/01.

<sup>752</sup> Amnesty International, Central African Republic: Government should stop all extrajudicial executions, AI Index AFR 19/005/2001, 18 July 2001.

<sup>753</sup> Libyska soldater till Bangui, Göteborgs-Posten 6/11/2001.

I oktober 2002 gick Bozizé på offensiven och anföll Bangui. Vad som närmast kan beskrivas som inbördeskrig utbröt och Bangui delades i två läger.<sup>754</sup> Ordförandeskapet fördömde den 30 oktober vad det kallade ett förnyat försök till statskupp.

Europeiska unionen fördömer kraftigt ett förnyat försök till statskupp i Centralafrikanska republiken och beklagar de förluster i människoliv som blev följden. Europeiska unionen bekräftar åter sitt engagemang för principerna om Afrikanska unionen och fördömer att våld används för att uppnå politisk förändring.

Europeiska unionen vädjar till rebellsoldaterna att lägga ner sina vapen. Europeiska unionen uppmanar länderna i regionen att respektera Centralafrikanska republikens suveränitet och territoriella integritet. Europeiska unionen anmodar i synnerhet grannländerna att övervaka den verksamhet som medborgare från Centralafrikanska republiken bedriver för att hindra dem från att utföra destabiliserande operationer från deras territorier.

Europeiska unionen uppmanar alla medborgare i Centralafrikanska republiken att fortsätta på vägen mot försoning och nationell återuppbyggnad och vädjar till alla politiska ledare att omedelbart återuppta den politiska dialogen.<sup>755</sup>

I ett uttalande den 10 december uttryckte EU:s ordförandeskap djup oro över det osäkra läget i CR.<sup>756</sup> Dessutom uppmanade EU i uttalandet CEMAC (Central African Economic and Monetary Community) och CEN-SAD (Community of Sahelo-Saharan States) att förbereda för de fredsövervakande och fredsskapande åtgärder organisationerna planerade.<sup>757</sup>

<sup>754</sup> Militärt uppror i Centralafrika, Svenska Dagbladet 28/10/2002.

<sup>755</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om kuppörsöket i Centralafrikanska republiken, Dok 13561/02, 5/11/2002. Märkligt nog är den engelska versionen av uttalandet daterad 30/11/2002, dock med samma dokumentnummer och samma innehåll.

<sup>756</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Centralafrikanska republiken, Dok. 15377/02, 10/12/2002.

<sup>757</sup> "Europeiska unionen uppmanar CEMAC och CEN-SAD att vidta erforderliga åtgärder för att befästa fred och säkerhet i Centralafrikanska republiken och därigenom underlätta insättandet av CEMAC:s fredsövervakande styrka, vilket kan göra det möjligt att dra tillbaka alla utländska miliser.", Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Centralafrikanska republiken, Dok. 15377/02, 10/12/2002.

### 5.11.2.6 *Bozizé tar makten i en militärkupp*

Den 15 mars 2003, medan president Patassé befann sig på statsbesök i Niger, intog Bozizés styrkor snabbt Bangui.<sup>758</sup> Bozizés belägring var så effektiv att Patassés flyg tillbaka till Bangui tvingades landa i Kamerun. Patassé flyttade senare till Togo.

AVS-gruppens generalsekretariat fördömde statskuppen den 18 mars:

The African, Caribbean, and Pacific Group of States strongly condemns the coup d'état against the democratically elected President of the Central African Republic, on Saturday 16 March 2003, and the ensuing acts of violence.

The Group reaffirms its commitment to the rule of law and democratic principles, as well as its condemnation of the accession to power by unconstitutional means, as enshrined inter alia in the provisions of the ACP-EU Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000.<sup>759</sup>

Ordförandeskapet uttalade den 21 mars följande starka fördömande:

Europeiska unionen fördömer kraftfullt den militära statskupp som ägde rum den 15 mars i Centralafrikanska republiken. Europeiska unionen beklagar djupt den förlust av människoliv som denna statskupp förorsakat hos såväl den inhemska befolkningen som hos utländska medborgare, särskilt hos CEMAC:s fredsbevarande styrkor.

Europeiska unionen avvisar alla grundlagsstridiga maktövertaganden. Unionen erinrar om den vikt den fäster vid de demokratiska principerna samt vid fria och demokratiska val som den enda vägen till regeringsskifte

Europeiska unionen uppmanar rebellstyrkorna att göra sitt yttersta för att få slut på våldet med alla dess påtagliga följder för civilbefolkningen.

Europeiska unionen uppmanar enträget de centralafrikanska myndigheterna och alla centralafrikaner att utan dröjsmål återuppta den politiska dialogen som är det enda sättet att återfinna vägen mot nationell försoning, demokrati och återuppbyggnad.

Europeiska unionen upprepar sitt stöd till CEMAC:s styrkor, men det ankommer dock på länderna i CEMAC att göra de anpassningar som de anser lämpliga, bl.a. för att dessa regionala styrkor skall bidra till en fredlig lösning av krisen.

<sup>758</sup> Notera att de bägge fördömande citaten nedan, från AVS-gruppen respektive EU, anger olika datum för statskuppen.

<sup>759</sup> Declaration by the ACP Group on the situation in Central African Republic Brussels, 18 March 2003.

Europeiska unionen bekräftar sitt stöd till Afrikanska unionens, CEMAC:s och de underregionala organisationernas ansträngningar att återinföra fred i Centralafrikanska republiken men framhåller vikten av respekt för de demokratiska principer som utgör en förutsättning för Europeiska unionens samarbete med Centralafrikanska republiken och de övriga AVS-staterna.<sup>760</sup>

Unionens höga värdering av värden som demokrati och mänskliga rättigheter upprepas i uttalandet. Dessutom poängteras att dessa värden måste respekteras för att samarbetet mellan Unionen och AVS-staterna skall vara möjligt.

Samtidigt som Unionen fördömde maktskiftet verkade en stor grupp Centralafrikaner välkomna det. Fredagen den 28 mars, nästan två veckor efter kuppen, samlades mer än 10 000 människor på Banguis gator för att hylla general Bozizé.<sup>761</sup>

#### *5.11.2.7 Unionen kallar till samråd – maj 2003*

Den 22 maj 2003 kallade Rådet Centralafrikanska republiken till samråd med stöd av artikel 96 i Cotonouavtalet.<sup>762</sup> I Kommissionens förslag till Rådet betonades framförallt att general Bozizé tagit över makten med odemokratiska medel. Kommissionen uppmanade Rådet att kalla till samråd för att

understryka den vikt Europeiska unionen fäster vid att Centralafrikanska republiken respekterar grundsatserna i artikel 9 i Cotonouavtalet, som landet har undertecknat, och att komma till kännedom om hur Centralafrikanska republiken avser agera för att göra detta.

Det rör sig framför allt om att få veta vilka åtgärder som skall vidtas för att säkerställa återgången till en författningsenlig ordning, inbegripet genomförande av val där de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna respekteras, däribland de grundläggande sociala rättigheterna, och införandet av en öppen och ansvarsfull förvaltning av offentliga angelägenheter.<sup>763</sup>

Kommissionen erinrar visserligen om Ordförandeskapets kraftfulla fördömmande av statskuppen, men i övrigt handlar samrådet enbart om hur den

<sup>760</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om statskuppen den 15 mars 2003 i centralafrikanska republiken, Dok. 7683/03 21/3/2003.

<sup>761</sup> Centralafrikaner hyllade nye ledaren, Göteborgs-Posten 29/3/2003.

<sup>762</sup> Consultations with the central African republic, Doc. 9939/03, 4/6/2003.

<sup>763</sup> Meddelande från Kommissionen till Rådet om inledande av samråd med Centralafrikanska republiken i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet, KOM(2003) 222 slutlig, 28/4/2003, s. 2.

nuvarande makthavaren skall ”säkerställa återgången till en författningsenlig ordning”.

Den 19 maj godkände Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser ett utkast till skrivelse till de centralafrikanska myndigheterna. Samrådet hölls i Bryssel den 12 juni 2003.

I en rapport från samrådet meddelade AVS-länderna att de var mycket nöjda med resultatet av det första mötet i Bryssel den 12 juni. AVS-gruppen poängterade särskilt hur väl CR:s representant, premiärminister Goumba, förklarar omständigheterna kring statskuppen den 15 mars och hur mycket ett snabbt återinförande av demokratisk ordning betydde för regeringen i CR.<sup>764</sup>

EU utfärdade också en rapport från samrådet. Rapporten är intressant av flera olika skäl. Dels är den intressant då den är ovanlig. Denna typ av underhandsinformation, från ett pågående samråd, hade Unionen inte lämnat tidigare. Dessutom formulerar den skälen till att kalla till samråd samt en normativ värdering av brottet mot värdebasen.

The European Union considers that the coup which took place in the Central African Republic on 15 March 2003, followed by the suspension of the Constitution, the removal of the President of the Republic and the Government, and the dissolution of the National Assembly, was a violation of the essential elements listed in Article 9 of the Cotonou Agreement.

Given the serious nature of this violation, on 22 May 2003 the Union decided to open consultations under Article 96 of the Agreement so as to examine the situation in depth and, if necessary, to remedy it.<sup>765</sup>

Det första stycket visar oss att Unionen tog fasta på fyra individuella händelser, även om en strikt tolkning av texten ger att endast militärkuppen var ett brott mot Cotonouavtalets artikel 9. De fyra händelserna var ”the coup”, ”the suspension of the Constitution”, ”the removal of the President” och ”the dissolution of the National Assembly”. Dessutom anger Rådet att detta brott var av allvarligt slag, vilket antyder att händelserna i CR låg väl över den gräns som innebär att samråd tillkallas.

Rapporten fortsätter med en redovisning av de åtaganden CR gjorde vid samrådet, samt EU:s syn på om de är tillräckliga eller ej. EU ansåg sig nöjd

<sup>764</sup> ACP-General Secretariat, The ACP Group views the organisation and conclusions of the ACP-EU consultations on the political situation in the Central African Republic in a positive light, Press release Brussels 12/6/2003

<sup>765</sup> Consultations with the ACP side on the Central African Republic, European Union conclusions, Doc. 10634/03.



med CR:s ambitioner, men ställde sig kritisk till några av utfästelserna då de ej upplevdes vara tillräckligt konkret formulerade samt att tidsplanen för genomförandet av dem inte var precis nog. Rapporten kommenterade de 11 åtaganden CR gjorde under samrådet var för sig och avslutas med att EU uppmanar CR att samarbeta inom ramen för den dialog som förs samt att upprätta regelbundna rapporter om arbetet med att komma tillrätta med bristerna.

Kommissionen meddelade den 22 oktober 2003 Rådet sitt förslag till avslutande av samråd med Centralafrikanska republiken.<sup>766</sup> Förslaget är inledningsvis en kopia av den rapport Rådet publicerat från samrådet den 12 juni.<sup>767</sup> Därefter redogörs för resultatet av den dialog och de rapporter som upprättades efter överenskommelse vid samrådsförhandlingarna 12 juni. Dialogen och rapporterna hade enligt Kommissionen "lett till uppmuntande initiativ från de centralafrikanska myndigheternas sida."<sup>768</sup> Kommissionen nämnde bland annat att det nationella övergångsrådet fungerade som förväntat och att de löpande lönerna betalats ut till armén. Just löneutbetalningarna är exempel på en konkret åtgärd av stor betydelse för den politiska stabiliteten i landet.

Däremot noterade Kommissionen också sju punkter som gav fortsatt anledning till oro.<sup>769</sup> Bland de sju punkterna nämndes att ingen tidsplan

<sup>766</sup> KOM(2003) 629 slutlig, 22/10/2003.

<sup>767</sup> Consultations with the ACP side on the Central African Republic, European Union conclusions, Doc. 10634/03.

<sup>768</sup> KOM(2003) 629 slutlig, 22/10/2003, s. 4.

<sup>769</sup> De sju punkterna var de följande:

"1) Trots att den politiska verksamheten fortlöper på normalt sätt har fortfarande inget dokument om oppositionens ställning ingetts till det nationella övergångsrådet.

2) Den tidsplan för valen som tillkännagavs när samrådet började har inte konkretiserats genom insatser eller åtgärder, vilket innebär att man inte kan vara säker på att den kommer att respekteras.

3) Människorättssituationen har försämrats under den första halvan av året, vilket också påpekats i FN:s generalsekreterares rapport till Säkerhetsrådet i juni 2003. Denna försämring, som uppstod i samband med den politiska och militära krisen, förefaller visserligen ha bromsats, men det finns fortsatt anledning till oro. Pressen, det nationella övergångsrådet, FN:s kommissarie för de mänskliga rättigheterna och andra källor rapporterar om upprepade fall av kränkning av de mänskliga rättigheterna, bland annat från de militära styrkornas eller "befriarnas" sida.

4) Lönerna har under större delen av perioden betalats ut relativt punktligt, vilket är en betydande framgång. Med tanke på att intäkterna från skatter och tullar är mycket knappa är det emellertid osäkert om denna praxis kommer att kunna fortsätta, eftersom den hittills i stor utsträckning möjliggjorts tack vare punktvisa externa bidrag.

ännu fastställts för de utlovade valen och att människorättssituationen försämrades under första halvan av 2003.

Med anledning av vad Kommissionen kommit fram till föreslog den att Rådet, såsom lämpliga åtgärder enligt artikel 96 p. 2 c i Cotonouavtalet delvis skulle avbryta samarbetet med CR genom att stödet för ett vägbyggesprojekt i Bangui drogs in.

Med tanke på att Kommissionen föreslog att samarbetet skulle avbrytas verkar det som om Kommissionens bedömning var att situationen i CR fortfarande krävde Unionens uppmärksamhet och politiska påtryckning.

Rådet fattade den 24 november beslut att avsluta samrådet med Centralafrikanska republiken. I beslutet bekräftade Rådet att samrådet avslutades trots att Unionen uppfattade situationen i CR som instabil.

Europeiska unionens övergripande bedömning vid utgången av denna period är att en övergångsprocess för återupprättande av ett konstitutionellt styre har inletts. Huruvida de centralafrikanska myndigheternas politiska inriktning i detta avseende är bestämd och tydlig är emellertid, liksom förvaltningens förmåga att genomföra denna politik, fortsatt en stor källa till osäkerhet.<sup>770</sup>

I skrivelsen till Centralafrikanska republikens premiärminister som bifogades beslutet att avsluta samrådet angavs under vilka omständigheter det avbrutna samarbetet skulle återupptas.

---

5) Denna brist på medel har lett till att vissa ansträngningar gjorts för att betala av statskulden, öka intäkterna från skatter och tullar, kontrollera de offentliga företagen och minska utgifterna. Den 11 september 2003 antogs en plan för sanering av de offentliga finanserna, men det har inte tillkännagivits några närmare bestämmelser eller någon tidsplan för genomförandet.

6) Punktvisa insatser mot korruptionen har ägt rum, bland annat genom arresteringar. Dessa insatser förefaller emellertid inte ingå i någon övergripande plan, och antikorrupsionslagen förefaller inte tillämpas systematiskt. Medan arresteringarna av ledarna för den gamla regimen fortsätter, förefaller korruptionen fortgå.

7) Insatser som syftar till att stärka armén (utnämningar, återanpassningar, upprättande av nya enheter, utstationering i provinserna, utbildning osv.) har ägt rum med betydande stöd från Frankrike. Eftersom det inte finns något uttryckligt program på detta område förblir avsikterna med de olika åtgärderna emellertid otydliga. Dessutom har det ännu inte utarbetats någon skrivelse om nedrustning, demobilisering och återanpassning.”, KOM(2003) 629 slutlig, 22/10/2003, s. 4 f.

<sup>770</sup> Rådets beslut av den 24 november 2003 om avslutande av samråd med Centralafrikanska republiken och om antagande av lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet, (2003/837/EG), EUT L 319, 4/12/2003, s. 13

## Återupptagande av avbrutet samarbete

i) Så snart som en plan har antagits i vilken de steg och medel anges som krävs för genomförandet av olika val, och om de mänskliga rättigheterna respekteras, återinförs ett makroekonomiskt stöd som komplement till ett program i samarbete med Internationella valutafonden. Detta stöd förutsätter att programmet för sanering av de offentliga finanserna har införts. Kommissionen och medlemsstaterna skall i detta sammanhang uppmuntra multilaterala givare att snarast återuppta sina förbindelser med de centralafrikanska myndigheterna på plats.

ii) Så snart som demokratin och rättsstatsprincipen har återupprättats genom de val som senast skall hållas i början av 2005 återupptas ett fullständigt samarbete. Detta kommer emellertid att kräva att den preliminära programplaneringen ses över mot bakgrund av nya behov och krav. Överläggningar på detta område kommer redan innan dess att inledas mellan de centralafrikanska myndigheterna och Kommissionen.<sup>771</sup>

Rådet beslutade alltså om ett gradvis återupptagande av stöd och samarbete om CR uppfyllde de uppställda villkoren. Dessutom angav Rådet i beslutet vilka åtgärder CR riskerade om landet inte uppfyllde sina åtaganden om förändring.

Om de centralafrikanska myndigheterna inte fullföljer sina åtaganden förbehåller Europeiska gemenskapen sig rätten att från och med den tidpunkt då samrådet avslutas minska anslaget till Centralafrikanska republiken från den nionde Europeiska utvecklingsfonden med 20 % per år.<sup>772</sup>

Det var således med flera förbehåll Rådet avslutade samrådet med centralafrikanska republiken i november 2003.

### *5.11.2.8 Centralafrikanska republiken går till val – våren 2005*

Under hösten 2004 påbörjades förberedelserna för inför de planerade president- och parlamentsvalen. Enligt reglerna kunde den sittande presidenten inte återväljas. I december 2004 hölls en folkomröstning för att ändra bland annat regeln om presidentens möjlighet att återväljas för en andra mandatperiod. Enligt Valkommissionen röstade 90 % för författningsförslaget och

<sup>771</sup> Bilaga till Rådets beslut av den 24 november 2003 om avslutande av samråd med Centralafrikanska republiken och om antagande av lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet, (2003/837/EG), EUT L 319, 4/12/2003, s. 13

<sup>772</sup> Bilaga till Rådets beslut av den 24 november 2003 om avslutande av samråd med Centralafrikanska republiken och om antagande av lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet, (2003/837/EG), EUT L 319, 4/12/2003, s. 13

president Bozizé meddelade kort därpå att han ämnade kandidera i vårens val.

I början av januari 2005 underkände författningsdomstolen flera presidentkandidater, samtliga företrädare för MLPC. Bland de underkända fanns förre presidenten Patassé. En av de tillåtna kandidaterna, förutom sittande president Bozizé, var förre presidenten Kolingba som nyligen återvänt från exil i Uganda.

Författningsdomstolens beslut ledde till politisk kris. Med hjälp av medling från Gabons president Bongo enades de politiska grupperna i CR om att alla kandidater, utom Patassé då han var föremål för en brottsutredning, skulle godkännas.

Såväl presidentvalet som parlamentsvalet hölls i två omgångar. Andra omgången för bägge valen hölls den 8 maj och valresultaten publicerades den 24 maj.

Ordförandeskapet publicerade den 10 juni ett uttalande om valen. Dels gratulerades folket i CR till att valen hållits, vilket tolkas som ett uttryck för en gemensam vilja att ”söka fredliga lösningar på landets problem.”<sup>773</sup> Gratulationerna skedde dock inte utan förbehåll:

Europeiska unionen är emellertid fortfarande bekymrad över de hinder i samband med rösträkningsförfarandet som rapporterats från vissa vallokaler i Bangui och från vissa provinser i landet. EU uppmanar de centralafrikanska myndigheterna att se till att varje överklagande till författningsdomstolen behandlas helt opartiskt.<sup>774</sup>

Ordförandeskapet påtalade här att det kan ha förekommit någon form av valfusk. Just därför är det något förvånande att Ordförandeskapet i samma uttalande fortsatte med en viljeförklaring avseende framtida relationer med CR:

Det är mot denna bakgrund som Europeiska unionen är angelägen att återuppta ett fullständigt samarbete inom ramen för Cotonouavtalet. Europeiska unionen hyser en uppriktig önskan att fullfölja en förstärkt politisk dialog med de centralafrikanska myndigheterna för att stödja återuppriktandet av rättsstaten och den sociala och ekonomiska stabiliseringen i Centralafrikanska republiken.

<sup>773</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om valen i Centralafrikanska republiken, Dok. 9905/1/05 REV 1, 10/6/2005.

<sup>774</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om valen i Centralafrikanska republiken, Dok. 9905/1/05 REV 1, 10/6/2005.

Europeiska unionen kommer även i fortsättningen att noggrant följa situationen i Centralafrikanska republiken och framstegen i genomförandet av de centralafrikanska myndigheternas åtaganden, nämligen fullständig tillämpning av rättstatsprincipen, politisk pluralism, ett oberoende rättsystem, respekt för de mänskliga rättigheterna, ett gott ekonomisk styre och ett sunt styrelseskick.<sup>775</sup>

Trots misstanke om valfusk är EU ”angelägen att återuppta ett fullständigt samarbete inom ramen för Cotonouavtalet” och vid Rådets möte den 24 juni godkändes ett brev till presidenten för CR om att återuppta fullständigt samarbete med landet.<sup>776</sup>

### 5.11.3 Sammanfattning Centralafrikanska republiken

Efter att armén vid två tillfällen under våren 1996 startat mindre konflikter på grund av outbetalda löner stormades ett vapenförråd i Bangui den 16 november. EU uttalade sin oro över situationen i CR dels den 12 december och dels den 10 januari. Det andra uttalandet var mer konkret än det första avseende politiskt villkorande, men båda uttalandena undvek att nämna Lomékonventionens värdebas och de därtill förknippade villkoren.

Konflikten löstes genom att Banguiavtalen undertecknades, vilket EU tog emot med glädje.

Situationen i CR fortsatte att vara problematisk och den 6 augusti 1997 fastslog FN:s säkerhetsråd att den utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet i regionen. FN:s inträde på scenen gjorde att EU trädde tillbaka tillfälligt.

Den 28 maj 2001 slog president Pattassé tillbaka ett kupp försök. EU fördömde kraftfullt försöket. Det skulle dock visa sig att den som låg bakom försöket var general Bozizé, och han skulle genomföra två försök till innan han, på fjärde försöket då Patassé var utomlands, lyckades ta makten. Det var den 15 mars 2003.

Bozizés maktövertagande blev sannolikt droppen som fick bägaren att rinna över. Den 22 maj 2003 kallade Rådet CR till samråd med stöd av Cotonouavtalets 96 artikel. Resultatet av samrådet blev att samarbetet med CR delvis suspenderades i november 2003 fram till sommaren 2005.

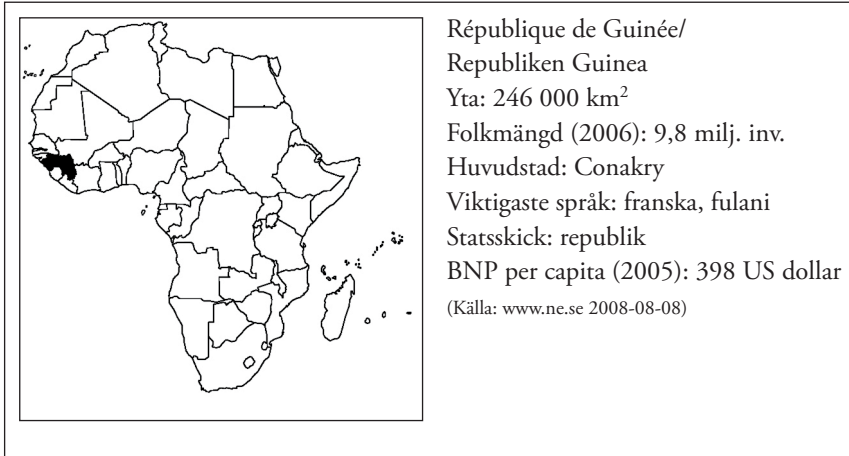
<sup>775</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om valen i Centralafrikanska republiken, Dok. 9905/1/05 REV 1, 10/6/2005.

<sup>776</sup> Pressmeddelande, 2670:e mötet i Rådet, Luxemburg 24/6/2005, Dok. 10074/05.

#### 5.11.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Centralafrikanska republiken 1995–2006

Datum	Aktör	Referensnummer
12/12/1996	Uttalande från Ordförandeskapet (UO)	
10/1/1997	UO	
4/2/1997	UO	
8/3/1999	Kommissionen (Komm)	Svar på skriftlig fråga
1/6/2001	UO	Dok. 9293/01
31/8/2001	Komm	Strat de coop 2002–2007
5/11/2002	UO	Dok. 13561/02
10/12/2002	UO	Dok. 15377/02
21/3/2003	UO	Dok. 7683/03
28/4/2003	Komm	KOM(2003) 222 slutlig
19/5/2003	Rådet	2508:e RAFYF Dok. 9377/03
4/6/2003	Rådet	Dok. 9939/03
17/6/2003	Rådet	Doc. 10634/03
22/10/2003	Komm	KOM(2003) 629 slutlig
24/11/2003	Rådet	2544:e RAFYF Dok. 14939/03
24/11/2003	Rådet	2003/837/EG
10/6/2005	UO	Dok. 9905/1/05 REV 1
24/6/2005	Rådet	2670:e RAFYF Dok. 10074/05

## 5.12 Guinea



### 5.12.1 Bakgrund

Något större än Norrland, med en befolkning numerärt jämförbar med Sverige, utgör Guinea ett av Västafrikas större länder. Guinea har varit medlem i ECOWAS sedan organisationen grundades 1975. Staten Guinea grundades 1958, efter att Guineas dåvarande regering valde självständighet före association med Frankrike. Guinea var den enda av Frankrikes dåvarande 12 kolonier som valde självständighet, och valet resulterade i att Frankrike bröt alla band med Guinea. Frankrikes isolationistiska politik innebar en ekonomisk katastrof för den nyfödda staten och under sextioalet överlevde nationen tack vare bistånd från Sovjetunionen.

Området som idag utgör Guinea har varit bebott sedan 4000 f.kr. Under vår medeltid ingick området i tur och ordning i de stora västafrikanska rikena Ghana, Mali och Songhai. Under Malirikets era spred islam ut sig och idag är 85 % av Guineas befolkning muslimer. De första européerna i Guinea var portugiser som under slutet av 1400-talet etablerade handelskolonier längs kusten. I utbyte mot vapen, textilier och alkohol fick portugiserna slavar och guld. Under 1800-talets inledande år tog fransmän och engelsmän över det europeiska inflytandet längs nuvarande Guineas kust. Efter relativt hårt motstånd av malinkéfolket i Guineas inland koloniserade fransmännen landet år 1890.

De antikoloniala strömningarna växte till sig under slutet av 1940-talet. I Mali bildades 1946 ett anti-kolonialt parti av bland andra guineanen Sékou Touré. Touré bildade 1947 Guineas demokratiska parti (PDG) och i valet

1957 erhöj PDG 57 av parlamentets 60 mandat. Sékou Tourés politiska aspiration var att bygga upp en "afrikansk socialism", men han kritiserades ofta hårt för sina diktatorliknande metoder. Han avskaffade flerpartisystemet och gjorde PDG till det enda tillåtna partiet. Flera kuppörsök mot hans regim slogs ned under 60-talet. 1970 avstyrde Touré ett invasionsörsök orkestrerat av exilguineaner.

Även om Tourés diktatoriska styre förstärktes efter invasionsörsöket 1970 kom Guineas relationer med omvärlden att förbättras under 70-talet. Frankrikes president, Valéry Giscard d'Estaing, besökte Guinea 1978 som ett led i förbättringen av relationen mellan de två länderna.

26 mars 1984 avled Sékou Touré. Dåvarande premiärministern Louis Lansana Beavogui tog över som interimspresident. Hans regeringsperiod blev dock osedvanligt kort, närmare bestämt en dryg vecka. Den 3 april tog en grupp officerare under ledning av överste Lansana Conté tillfället i akt och avsatte Beavogui i en oblodig militärkupp. Conté blev ny president i Guinea. Hans första år vid makten avslutades med att en av hans medhjälpare vid militärkuppen mot interimspresident Beavogui, Diara Traoré, som var sittande premiärminister, iscensatte en militärkupp mot honom. Conté lyckades slå ned kuppörsöket, och Traoré avrättades tillsammans med ett sextiotals officerare.

Guinea plågades under 80-talet av sin stora utlandsskuld. Conté brottades med ett stort missnöje bland befolkningen, vilket 1988 ledde till att han tvingades återinföra flerpartisystem. Samma år tillsattes en kommitté med uppdrag att utarbeta en ny grundlag. Resultatet av kommitténs arbete blev att Guinea fick en ny grundlag 1990, där det bland annat infördes att Guinea är en flerpartistat och att den verkställande makten tillkommer presidenten. I enlighet med den nya grundlagen anordnades presidentval 1993.

Conté fick 52 % av rösterna och valdes till president för 5 år. Den knappa marginalen skall ses i ljuset av att rösterna ogiltigförklarats i ett område där stödet för oppositionens kandidat Alpha Condé var starkt.

### **5.12.2 EU:s åtgärder gentemot Guinea sedan 1995**

Ordförandeskapet utfärdade den 28 juli 1995 följande uttalande:

The European Union is pleased at the manner in which the first free, multi-party, general election since independence was held in Guinea on 11 June 1995.

Although the electoral process seems to have revealed certain shortcomings, the European Union supports the opinion of the many onthespot observers



who considered that the elections on 11 June progressed in a generally acceptable manner and that the outcome of the ballot reflected the will of the people. [...]

The European Union hopes that the Parliament that has now been elected will play a leading role in consolidating the formation of a democratic society and calls upon all the political forces in the country to commit themselves in earnest to that path in order to secure stability, prosperity and peace for Guinea.<sup>777</sup>

Uttalandet kom sedan allmänna val till parlamentet hållits för första gången sedan landets självständighet. Resultatet av valet blev att president Contés parti, Enhets- och framstegspartiet (Parti du Peuple et du Progrès, PUP), fick 74 av 114 mandat. Trots stark majoritet i parlamentet var Contés position som president inte starkare än att den redan året därpå höll på att gå honom om intet. I början av februari 1996 fortsatte militären i Guinea den trend som inletts av militären i Sierra Leone tre veckor tidigare, och följts två veckor därefter av militären i Niger, genom att göra uppror mot makt-havaren i landet. Efter att ha belägrat presidentpalatset under en helg avbläste befälhavarna upproret sedan presidenten utlovat löneförhöjning och utökade matransoner. Minst 30 personer uppgavs fått sätta livet till under upproret.<sup>778</sup> Kuppförsoket föranledde inte någon reaktion från EU.

Nu följde nästan två år av relativt lugn i Guinea. Unionens kontakter med Guinea under denna period rörde förlängning av det fiskeavtal som tillämpats mellan EEG, sedermera EG, och Guinea sedan 1983.<sup>779</sup> Förlängningarna skedde för två år i taget och beslutades 10 juni 1996<sup>780</sup> och 28 juni 1998.<sup>781</sup>

<sup>777</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning Guinea, 28/7/1995.

<sup>778</sup> Soldater revolterar i Guinea, Svenska Dagbladet 3/2/1996; Avbläst kupp i Guinea, Göteborgs-Posten 4/2/1996; Kuppförsoök i Guinea fortsätter, Svenska Dagbladet 4/2/1996; Soldater lovas höjd lön, Svenska Dagbladet 5/2/1996.

<sup>779</sup> Agreement between the European Economic Community and the Government of the Revolutionary People's Republic of Guinea on fishing off the Guinean Coast, OJ L 27/4/1983, p. 2. Notera att avtalet slöts innan diktatorn Sékou Touré avled i mars 1984.

<sup>780</sup> 96/382/EG: Rådets beslut av den 10 juni 1996 om ingående av avtalet genom skriftväxling om provisorisk tillämpning av det protokoll vari de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Guineas regering om fiske utanför Guineas kust fastställs för tiden från och med den 1 januari 1996 till och med den 31 december 1997, EGT L 157 29/6/1996, s. 1.

<sup>781</sup> 98/449/EG: Rådets beslut av den 29 juni 1998 om att ingå avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Guineas regering om provisorisk tillämp-

### 5.12.2.1 *Presidentval 1998*

Lördagen den 12 december 1998 utbröt våldsamheter i Conakry.<sup>782</sup> Anledningen var att politiska grupperingar drabbade samman inför det på måndagen stundande presidentvalet. Valet hölls dock som planerat den 14 december. Resultatet visade att den sittande president Conté valdes om. Han fick ungefär 56 % av rösterna. Dagen efter fängslades en av hans motståndare i presidentvalet, Alpha Condé. Han anklagades för att ha förberett en statskupp mot president Conté och greps då han var på väg att återgå i den exil han lämnat för att ställa upp i presidentvalet.<sup>783</sup>

Ungefär ett och ett halvt år senare utfärdade Ordförandeskapet en deklARATION om läget för Alpha Condé.

Europeiska unionen har noterat att den allmänne åklagaren i Reubliken Guinea officiellt meddelat att rättegången mot Alpha Condé, som hållits fängslad sedan december 1998, kommer att inledas den 12 april 2000. EU önskar att rättegången mot Alpha Condé blir rättvis och öppen och att den sker fullt rättsenligt, så att Alpha Condé garanteras möjlighet att försvara sig mot de beskyllningar som riktas mot honom.<sup>784</sup>

Rättegången pågick från den 12 april till den 11 september 2000. Enligt Amnesty International är det uppenbart att de förhoppningar EU hyste angående rättegångens rättvisa och rättsenliga förfarande föga tillgodosetts. Amnesty International listar en lång rad omständigheter, bland annat tortyr, allvarliga dödshot och vållande till annans död, som Alpha Condé och de 47 övriga som arresterats samtidigt som honom utsatts för.<sup>785</sup> Sammanfattningsvis avslutar Amnesty International:

All these points explored above make it clear that the trial of Alpha Condé and his 47 co-detainees met none of the minimum conditions with regard to fairness and impartiality.<sup>786</sup>

---

ning av det protokoll vari de fiskemöjligheter och de ekonomiska motpartsmedel som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Guineas regering om fiske utanför Guineas kust fastställs för tiden från och med den 1 januari 1998 till och med den 31 december 1999, EGT L 196 14/7/1998, s. 28.

<sup>782</sup> Oroligt val i Guinea, Svenska Dagbladet, 14/12/1998.

<sup>783</sup> Amnesty International, Guinea: The Alpha Condé affair – a mockery of a trial, 12 December 2000, AI Index: AFR 29/02/00.

<sup>784</sup> Declaration by the Presidency on behalf of the European Union regarding the situation of Mr Alpha Condé, 6/4/2000, Doc. 7351/00.

<sup>785</sup> Amnesty International, Guinea: The Alpha Condé affair – a mockery of a trial, 12 December 2000, AI Index: AFR 29/02/00, s. 12–20.

<sup>786</sup> Amnesty International, Guinea: The Alpha Condé affair – a mockery of a trial, 12 Decem-

Alpha Condé dömdes till fem års fängelse i början av september 2000. En vecka innan rättegången avslutades rapporterades om att 47 människor mist livet i en av de första sammandrabbningarna i vad som skulle bli den svåra gränskonflikten mellan Guinea, Sierra Leone och Liberia.<sup>787</sup> Den 26 september förlängde EG fiskeavtalet med Guinea.<sup>788</sup>

#### 5.12.2.2 *Konflikten i Manoflodsregionen*

Under hösten 2000 drogs Guinea på allvar in i konflikterna i Sierra Leone och Liberia. President Condés roll i sammanhanget saknar inte betydelse. I ett radiosänt tal anklagade han den 9 september flyktingar från Sierra Leone och Liberia för att stötta och aktivt assistera beväpnade politiska grupper från deras hemländer. Efter talet hårdnade klimatet mot flyktingar i Guinea avsevärt.<sup>789</sup>

I Sydöstra Guinea skapade Liberianska trupper orolighet då de anklagade Guinea för att stödja den liberianska rebellrörelsen Ulimo-K. Längs gränsen mot Sierra Leone verkade oppositionella guineaner tillsammans med trupper ur RUF-gerillan. Hundratusentals människor tvingades fly sina hem.<sup>790</sup>

Den 22 december uppmärksammade Ordförandeskapet situationen i Guinea:

Europeiska unionen hyser djup oro över att den humanitära situationen har försämrats till följd av de nyligen genomförda angreppen från bland annat RUF i Guineas skogsområden, särskilt i Guekedou och Kissidougou. Den beklagar att dessa angrepp har kostat åtskilliga människoliv och lett till att lokalbefolkningen och flyktingarna har flytt från området.

Den fortsatta osäkerheten i södra och östra Guinea gör det svårt för de humanitära organisationerna att leverera och fördela den hjälp som de fördrivna personerna och flyktingarna har ett trängande behov av. Europeiska unionen uppmanar därför alla berörda parter, särskilt Liberia, att underlätta dessa

---

ber 2000, AI Index: AFR 29/02/00, s. 27.

<sup>787</sup> 47 mördade i räd i Guinea, Göteborgs-Posten 4/9/2000.

<sup>788</sup> 2000/595/EG: Rådets beslut av den 26 september 2000 om ingående av avtalet genom skriftväxling om provisorisk tillämpning av protokollet om fastställande för perioden 1 januari 2000–31 december 2001 av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Guineas regering om fiske utanför Guineas kust, EGT L 250 05/10/2000 s. 29.

<sup>789</sup> Amnesty International, Guinea, Liberia and Sierra Leone, a human rights crisis for refugees and the internally displaced, 25/6/2001, AFR 05/005/2001.

<sup>790</sup> Flyktingproblem i Guinea-Conakry, Göteborgs-Posten 12/9/2000; rebeller slogs ned i Guinea, Göteborgs-Posten 12/12/2000; 100000-tals på flykt i Guinea, Göteborgs-Posten 14/12/2000; Våldet tvingar FN att överge flyktingarna, Svenska Dagbladet 15/12/2000.

organisationers arbete genom att garantera dem obegränsat tillträde till de krigsdrabbade områdena och genom att avstå från alla våldshandlingar mot deras personal.

Europeiska unionen uppmuntrar staterna i regionen att snarast utnyttja alla mekanismer för förebyggande och alla diskussionsforum som finns inom regionala och internationella organisationer, främst Ecowas, Manoflodens union och Förenta nationerna, för att stabilisera säkerhetssituationen.

Europeiska unionen stöder medlingsinsatserna från Ecowas och noterar med intresse de rekommendationer som utfärdades av stats- och regeringscheferna vid mötet i Bamako den 15–16 december 2000. Den är beredd att undersöka hur insatserna från Ecowas för att återupprätta fred och säkerhet i regionen skall kunna stödjas.<sup>791</sup>

ECOWAS tog den 28 december beslutet att sända en väpnad fredsbevarande styrka till Guinea. Dess uppgift var att förhindra rebellrörelser längs gränserna till Sierra Leone och Liberia. Det skulle dock visa sig svårt att få såväl Liberias ledare Charles Taylor som Guineas president Conté att godkänna ECOWAS trupper, och knappt ett halvår efter beslutet hade ännu inga ECOWAS-styrkor satts in.<sup>792</sup> I början av maj riktar Amnesty International skarp kritik mot Guinea:

Although RUF forces are present in areas attacked by Guinean security forces, artillery and helicopter gun-ship attacks do not appear to have targeted RUF bases with any degree of care and accuracy. Witnesses of some attacks confirm that, while civilians suffered greatly, there were few RUF casualties or damage to its bases or equipment.

[...]

International humanitarian law is being consistently violated but there appears to be reluctance by the Sierra Leone government and other members of the international community to condemn unambiguously these breaches of the Geneva Conventions, and Additional Protocol I, to which Guinea is a party.<sup>793</sup>

Amnesty International riktade grova anklagelser mot Guineas regering, för allvarliga brott mot internationell humanitär rätt. EU agerade dock inte i

<sup>791</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar, om situationen i Guinea, Doc. 14834/00.

<sup>792</sup> Tre stater i växande afrikansk konflikt, Göteborgs-Posten, 11/4/2001.

<sup>793</sup> Guinea and Sierra Leone border: Fighting continues to endanger civilian lives, 4 maj 2001, AI Index AFR 51/004/2001.

frågan förrän i september 2001, då Ordförandeskapet utfärdade följande uttalande:

Europeiska unionen hälsar med tillfredsställelse de framsteg som skett i dialogen mellan de tre länderna vid Manofloden, särskilt vid de utrikesministermöten som nyligen ägt rum i Monrovia, Freetown och Conakry.

Europeiska unionen gläder sig över de uttalanden och utfästelser som gjorts vid dessa möten, särskilt vad gäller ländernas gemensamma aktion mot de grupper som är inblandade i händelser som leder till instabilitet i regionen, inrättandet av en gemensam patrull vid gränserna mellan de tre länderna och kampen mot lätta vapen. Unionen uppmanar länderna vid Manofloden att se till att ytterligare framsteg så snart som möjligt görs på de här olika punkterna.

Europeiska unionen gläder sig likaledes över möjligheten till ett möte mellan statscheferna i Guinea, Sierra Leone och Liberia i januari 2002 vilket föreslogs på utrikesministernivå.

Europeiska unionen vill försäkra de tre statscheferna om sitt stöd när det gäller att finna en lösning på de konflikter som kvarstår i underregionen. Unionen erinrar om att den är beredd att bidra till dialogen mellan deras länder, i synnerhet genom sin särskilda representant för Västafrika, Hans Dahlgren.<sup>794</sup>

EU valde alltså att kommentera de händelser som upplevdes som positiva för konfliktens utveckling snarare än att fördöma negativa händelser likt de Amnesty International rapporterade om under våren 2001.

När så president Conté en månad senare annonserade att han tänkt utlysa en folkomröstning för att ändra de regler i konstitutionen som begränsade en president till två mandatperioder, samt förlänga mandatperioderna från 5 till 7 år, utfärdade Ordförandeskapet ett uttalande där EU uttryckte sin oro över de planerade förändringarna.<sup>795</sup> Talesmannen i Guineas nationalförsamling, Boubacar Biro Diallo, kallade folkomröstningen för en "constitutional coup d'état" och uppmanade det internationella samfundet att införa sanktioner mot Guinea. Detta uttalande fick honom utesluten ur regeringspartiet PUP.<sup>796</sup>

<sup>794</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om utvecklingen av läget för länderna inom Manoflodsunionen, Doc. 11777/01.

<sup>795</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Guinea, Doc. 13241/01.

<sup>796</sup> Amnesty International, Guinea, Maintaining order with contempt to the right to life, 17/5/2002, AFR 29/001/2002, s. 2.

Unionens oro påverkade dock inte president Conté utan folkomröstningen hölls den 11 november. Strax innan folkomröstningen, den 6 november, kallade Amnesty International på EU:s direkta stöd i arbetet med att förhindra brott mot mänskliga rättigheter i Guinea.

Amnesty International is also calling on donor governments and intergovernmental organizations such as the European Union (EU) to raise human rights concerns with President Conté and his government.<sup>797</sup>

Denna uppmaning är anmärkningsvärd då den är ovanligt direkt i tonen. Kanske anar man en frustration hos Amnesty som grundar sig i att EU höjer rösten vid mindre viktiga tillfällen – att EU silar mygg och sväljer kameler?<sup>798</sup>

Den 26 februari 2002 utfärdade Ordförandeskapet ett uttalande där informationen att statscheferna i Guinea, Sierra Leone och Liberia skulle mötas för samtal om problemen i regionen välkomnades.<sup>799</sup> Mötet hölls den 27 februari och bedömdes av EU som framgångsrikt.<sup>800</sup>

### 5.12.2.3 Uppskjutna parlamentsval kommer till stånd

I juni 2002 hölls de parlamentsval som skjutits upp tre gånger tidigare. De skulle ursprungligen hållits i juni 1999, men sköts då upp till juni 2000. På grund av oroligheterna mellan Guinea, Sierra Leone och Liberia sköts valet upp till 27 december 2001. Under sitt besök i Guinea i december 2001 fram-

<sup>797</sup> Amnesty International, Guinea: security forces should respect right to freedom of expression and association, 6 november 2001, AFR 29/005/2001.

<sup>798</sup> I augusti 2003, i Kommissionens förslag till Rådet att kalla Guinea till samråd enligt artikel 96 i Cotonouavtalet slår EU fast att "[t]rots uppmaningarna från det internationella samfundet genomfördes folkomröstningen den 11 november under tvivelaktiga former.", KOM(2003) 517 slutlig, 26/8/2003.

<sup>799</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om toppmötet i Manoflodsunionen, Doc. 6652/02.

<sup>800</sup> "Europeiska unionen välkomnar i synnerhet de tre statschefernas tydliga åtagande att ha regelbundna kontakter och träffas igen i en nära framtid.

Europeiska unionen uttrycker sin förhoppning att denna förnyade dialog på högsta möjliga nivå utgör en vändpunkt i delregionens historia och anmodar de tre statscheferna att arbeta aktivt och konstruktivt med att återupprätta freden och säkerheten i regionen.

Europeiska unionen ser fram emot konkreta framsteg med förtroendeskapande åtgärder som har överenskommit inom ramen för Manoflodsunionen och som fick stöd av statscheferna i Rabat.

Europeiska unionen upprepar sitt erbjudande att stödja processen.", Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om toppmötet i Manoflodsunionen, 12/3/2002, Doc. 7098/1/02 REV 1.

förde Ordförandeskapets särskilde representant Hans Dahlgren en begäran från EU att valet sköts upp på nytt så att en ”lämplig valorganisation kunde byggas upp”.<sup>801</sup>

Guinea beslöt att följa det råd det internationella samfundet givit, bland annat manifesterat i EU:s ordförandeskaps begäran, och sköt upp valet till juni 2002. I april skickade EU en undersökningsdelegation till Guinea för att avgöra om stöd till det kommande valet vore önskvärt. Delegationen rapporterade att förutsättningarna inte fanns för att hålla ett demokratiskt val. Därmed beviljades varken tekniskt stöd eller ekonomiskt bistånd till Guinea för att hålla valet.<sup>802</sup>

Valet hölls likväl den 30 juni 2002, men det bojkottades av oppositionen.<sup>803</sup> Kommissionen beskrev senare, i augusti 2003, de former valet hölls under som odemokratiska.<sup>804</sup> Vid tidpunkten för själva valet utfärdades dock inget avståndstagande.

#### 5.12.2.4 *Unionen kallar till samråd*

Den 30 mars 2004 beslutade Rådet att inleda samråd med Guinea i enlighet med Kommissionens förslag<sup>805</sup> från den 26 augusti 2003.<sup>806</sup> I Kommissionens förslag till Rådet motiverades det föreslagna beslutet med att demokratiseringsprocessen som påbörjats 1990 kom av sig vid presidentvalen 1998, försvagades ytterligare dels då folkomröstningen för en ny konstitution hölls i november 2001 och dels då parlamentsvalen i juni 2002 hölls under odemokratiska former. Dessutom saknades tecken på en förbättring av det rådande läget.<sup>807</sup> Kommissionen angav vidare att syftet med samrådet var att ”understryka den vikt som EU sätter vid att valreformer genomförs”.<sup>808</sup>

Den 20 juli publicerade Rådet ett pressmeddelande som dels meddelade att beslut att kalla till samråd fattats den 30 mars, dels angav grunderna för beslutet och dessutom rapporterade om resultaten från det möte som hölls den 20 juli.<sup>809</sup> Rådet motiverade beslutet att kalla till samråd så här:

<sup>801</sup> KOM(2003) 517 slutlig, 26/8/2003, s. 3.

<sup>802</sup> KOM(2003) 517 slutlig, 26/8/2003, s. 3.

<sup>803</sup> Guineaval bojkottas av oppositionen, Göteborgs-Posten 1/7/2002.

<sup>804</sup> KOM(2003) 517 slutlig, 26/8/2003, s. 3.

<sup>805</sup> KOM(2003) 517 slutlig, 26/8/2003

<sup>806</sup> Opening of consultations with the ACP side on the Republic of Guinea under article 96 of the Cotonou Agreement 20/7/2004, Doc. 11237/04.

<sup>807</sup> KOM(2003) 517 slutlig, 26/8/2003, s. 4.

<sup>808</sup> KOM(2003) 517 slutlig, 26/8/2003, s. 4.

<sup>809</sup> Opening of consultations with the ACP side on the Republic of Guinea under article 96 of the Cotonou Agreement 20/7/2004, Doc. 11237/04.

It considers that the deterioration in the democratic environment in the Republic of Guinea, observed during recent years and confirmed by the recent presidential elections, which, in its opinion, were held under dubious circumstances and which have been disputed by the opposition political parties, constitutes a violation of the essential elements set out in Article 9 of the Cotonou Agreement.

In the light of this Article and the current political stalemate in Guinea, the European Union decided on 30 March 2004 to open consultations under Article 96 of the Agreement in order to examine the situation thoroughly and, if necessary, to take action to remedy it.<sup>810</sup>

Rådet uttalade här med ovanligt direkt språkbruk att de uppfattade att ”the deterioration in the democratic environment [...] constitutes a violation of the essential elements set out in article 9”. Rådets motivering är en koncis sammanfattning av det dokument Kommissionen förelade Rådet i sin kommunikation daterad den 26 augusti 2003.

Vid det samråd som ägde rum den 20 juli presenterade Guineas delegation en rad planerade åtgärder.<sup>811</sup> Rådet mottog dessa utfästelser med positiva förhoppningar. Vid mötet beslutades att fortsatt regelbunden övervakning skulle utföras, och Rådet förklarade att Guineas framsteg skulle belönas med fortsatt utvecklingsstöd under den nionde europeiska utvecklingsfonden.

The scope and implementation of the undertakings given by the Guinean authorities will be critical in determining the nature and extent of the appropriate measures which will be adopted following the consultations. Depending on the progress made in implementing the undertakings given, the European Union will assess the advisability of signing the National Indicative Programme under the ninth EDF.<sup>812</sup>

Den 30 september 2004 presenterade Guinea en delrapport. EU sände en delegation till Conakry för uppföljning av rapporten. Delegationen och

<sup>810</sup> Opening of consultations with the ACP side on the Republic of Guinea under article 96 of the Cotonou Agreement 20/7/2004, Doc. 11237/04

<sup>811</sup> ”At the initial consultation meeting held in Brussels on 20 July, the European Union welcomed the fact that the Guinean side had given a number of undertakings and put forward positive elements for, on the one hand, strengthening the democratic environment and the rule of law, and, on the other, establishing the structural conditions for macroeconomic stability and sustainable development in the country.”, Opening of consultations with the ACP side on the Republic of Guinea under article 96 of the Cotonou Agreement 20/7/2004, Doc. 11237/04, s. 2.

<sup>812</sup> Opening of consultations with the ACP side on the Republic of Guinea under article 96 of the Cotonou Agreement 20/7/2004, Doc. 11237/04, s. 3.



myndigheterna i Guinea genomförde tillsammans en utvärdering av Guineas arbete. De guineanska myndigheterna rapporteras varit mycket positiva till att forstärka dialogen. Regeringen hade den 31 augusti återupptagit samarbetet med övriga politiska aktörer i syfte att se över valordningen. Dessutom bekräftades regeringens beslut att anordna lokala val i juni 2005 och parlamentsval i juni 2007.

I december 2004 meddelade så Kommissionen Rådet sitt förslag till avslutande av samrådet med Guinea. Kommissionens bedömning av förutsättningarna för en förändring av valordningen och det demokratiska klimatet i stort var då mindre positiva än man kunnat förvänta sig av de löpande rapporterna. I sitt förslag daterat den 10 december 2004 skriver Kommissionen

Genomförandet av de flesta av åtagandena kommer dock att ta tid och det kommer därför att vara nödvändigt med en fortlöpande övervakning av dessa. Det finns dessutom fortfarande allvarliga problem när det gäller demokratin. Trots att både regeringen och oppositionen sagt sig vara villiga att föra en dialog har det dock visat sig vara svårt att verkligen få igång en sådan. Detta gör att det är svårt för regeringen att fastställa en tidsplan för de olika etapperna i dialogen och, vad som är ännu viktigare, för översynen av valordningen. Detta kan i sin tur äventyra åtagandet att anordna lokala val och parlamentsval.<sup>813</sup>

Den positiva anda som Rådet rapporterade om den 20 juli hade på ett knappt halvår förvandlats till tveksamhet. Kommissionen föreslog i sitt meddelande att en lista med 6 lämpliga åtgärder skulle antas enligt artikel 96 p. 2 c i Cotonouavtalet. Åtgärderna innebar att flera ingångna samarbetsprojekt, främst under sjätte, sjunde och åttonde Europeiska utvecklingsfonderna skulle slutföras medan medlen ur den nionde utvecklingsfonden skulle kunna tas i anspråk först efter det att framsteg gjorts avseende det demokratiska systemet i Guinea, samt regelrätta parlamentsval hållits.

På onsdagsmorgonen den 19 januari 2005 utsattes president Conté för ett mordförsök. Den bilkaravan han färdades i besköts, och Contés livvakter besvarade elden.<sup>814</sup> Conté, som tidigare överlevt ett flertal mordförsök, fyllde 71 under 2005 och led bland annat av svår kronisk diabetes. Oppositionen framförde med allt högre frekvens åsikten att han skulle avgå av hälsoskäl.

<sup>813</sup> KOM(2004) 804 slutlig, 10/12/2004.

<sup>814</sup> Guinea. Armed men fire at president's car, bodyguards return fire, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <http://www.irinnews.org>, (2008-10-15).

### 5.12.2.5 *Samrådet avslutas*

Rådet fattade beslut att avsluta samrådet den 14 april 2005. Beslutet motiverades med följande skäl:

- (1) De grundsatser som fastställs i artikel 9 i Cotonouavtalet har överträtts.
- (2) I enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet inleddes den 20 juli 2004 samråd med AVS-länderna och Guinea. De guineanska myndigheterna gjorde i samband därmed särskilda åtaganden i syfte att avhjälpa de problem som påpekats av Europeiska unionen och åtog sig dessutom att genomföra dessa inom ramen för en fördjupad dialog på tre månader.
- (3) Efter utgången av denna tidsperiod visade sig vissa av åtagandena ha lett till konkreta initiativ och att vissa andra ha fullgjorts. Flera viktiga åtgärder avseende Cotonouavtalets grundsatser har emellertid ännu inte genomförts.<sup>815</sup>

I enlighet med Rådets praxis bifogades ett brev adresserat till Guineas ansvarige minister till beslutet. Brevet innehöll de lämpliga åtgärder som Rådet beslutat att anta. I stort följde Rådet Kommissionens förslag men vissa ändringar gjordes likväl. Jag vill lyfta fram en av dem, då den är extra intressant. Kommissionen formulerade en av de föreslagna lämpliga åtgärderna såhär:

Så snart det har upprättats en valordning som godtagits av alla berörda parter och utgör en garanti för öppna och demokratiska valprocesser får det beviljas stöd till förberedelserna av valen, antingen från återstående medel från sjätte, sjunde och åttonde Europeiska utvecklingsfonden eller från anslag B i nionde Europeiska utvecklingsfonden.<sup>816</sup>

Rådet formulerade samma lämpliga åtgärd så här:

Så snart det har upprättats en valordning som utgör en garanti för öppna och demokratiska valprocesser, grundade på förklaringen om principerna för demokratiska val i Afrika, får det beviljas stöd till förberedelserna av valen, antingen från återstående medel från sjätte, sjunde och åttonde Europeiska utvecklingsfonden eller från anslag B i nionde Europeiska utvecklingsfonden.<sup>817</sup>

<sup>815</sup> Rådets beslut av den 14 april 2005 om avslutande av det samrådsförfarande med Republiken Guinea som inlets i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet, 2005/321/EG.

<sup>816</sup> KOM(2004) 804 slutlig, 10/12/2004, Bilaga.

<sup>817</sup> Rådets beslut av den 14 april 2005 om avslutande av det samrådsförfarande med Republiken Guinea som inlets i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet, 2005/321/EG, Bilaga.

Den centrala skillnaden mellan de två skrivningarna är Rådets införande av en normativ standard; ”förklaringen om principerna för demokratiska val i Afrika”. Denna hänvisning hade aldrig tidigare funnits med i sammanhanget och innebär en precisering av innebörden av värdebasen i Cotonouavtalets artikel 9.

Guinea stod efter att Rådet avslutat samrådet inför en svår uppgift. Under extrem inflation, med stor press från det internationella samfundet, skulle lokala val ordnas under andra hälften av 2005. Oppositionen sände dubbla budskap huruvida den tänkte ställa upp i valet. Alpha Condé meddelade i juli att hans parti, RPG, skulle bojkotta valet.<sup>818</sup> I oktober meddelade Guineas regering att lokala val skulle hållas den 18 december.

I enlighet med rådsbeslutet där samrådet avslutades fick stöd beviljas till valet, förutsatt att valordningen garanterade att valprocessen var demokratisk. I oktober meddelade EU att stöd skulle utgå till valprocessen.<sup>819</sup>

De första rapporterna från vallokalerna förmedlade bilden av att valet gått lugnt och fredligt till men att valdeltagandet varit lågt.<sup>820</sup> När det officiella resultatet förmedlades den 28 december 2005 visade det att den sittande regimen vunnit en övertygande seger i ett val som hållits under lugna och fredliga former.<sup>821</sup>

### 5.12.3 Sammanfattning Guinea

Ordförandeskapet utfärdade den 28 juli 1995 ett uttalande som välkomnade att val till parlamentet hållits för första gången sedan Guineas självständighet. Även om vissa brister hade avslöjats i den demokratiska processen, var EU positiva till att flerpartival hållits. Den sittande presidenten Contés parti fick majoritet och Contés position vid makten stärktes.

Redan året därpå höll den dock på att gå honom om intet. I början av februari 1996 gjorde militären uppror. Efter att presidenten utlovat löneförhöjning och utökade matransoner avbröts kuppen. Minst 30 personer uppgavs fått sätta livet till under upproret. Märkligt nog föranledde kupp-försöket inte någon reaktion från EU.

<sup>818</sup> Opposition split over whether to take part in municipal elections, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <http://www.irinnews.org>, (2008-10-15).

<sup>819</sup> Guinea: Pivotal municipal elections set for December, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <http://www.irinnews.org>, (2008-10-15).

<sup>820</sup> Guinea: Indifference marks return to multi-party elections, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <http://www.irinnews.org>, (2008-10-15).

<sup>821</sup> Guinea: Ruling party wins landslide in pivotal local elections, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <http://www.irinnews.org>, (2008-10-15).

Den 14 december hölls presidentval. Resultatet blev att den sittande president Conté valdes om. Han fick ungefär 56 % av rösterna.

Under hösten 2000 stod det klart att Guinea på allvar skulle dras in i konflikterna i Sierra Leone och Liberia. Den 22 december uppmärksammade Ordförandeskapet situationen i Guinea och den 28 december tog ECOWAS beslutet att sända en väpnad fredsbevarande styrka till Guinea. Dess uppgift var att förhindra rebellrörelser längs gränserna till Sierra Leone och Liberia. I början av maj anklagade Amnesty International Guinea för att bryta mot internationell humanitär rätt i den militära konflikten med Sierra Leone och Liberia.

EU agerade dock inte i frågan förrän i september 2001, då Ordförandeskapet valde att kommentera de händelser som upplevdes som positiva för konfliktens utveckling snarare än att fördöma negativa händelser liksom de Amnesty International rapporterade om under våren 2001.

När så president Conté en månad senare annonserade att han tänkt utlysa en folkomröstning för att ändra de regler i konstitutionen som begränsade en president till två mandatperioder, samt förlänga mandatperioderna från 5 till 7 år, utfärdade Ordförandeskapet ett uttalande där EU uttryckte sin oro över de planerade förändringarna

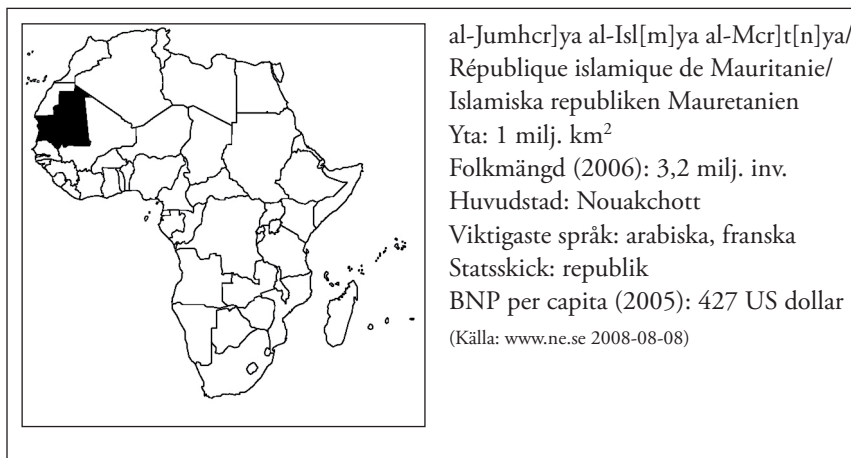
I juni 2002 hölls det parlamentsval som skjutits upp tre gånger tidigare, men det bojkottades av oppositionen. Kommissionen beskrev senare, i augusti 2003, de former valet hölls under som odemokratiska.

Den 30 mars 2004 beslutade Rådet att inleda samråd med Guinea med stöd av artikel 96 i Cotonouavtalet. Rådet uttalade med ovanligt direkt språkbruk att de ansåg att "the deterioration in the democratic environment [...] constitutes a violation of the essential elements set out in article 9". Samrådet pågick under ett års tid till den 14 april 2005. De "lämpliga åtgärder" Rådet beslutade om vid avslutandet av samrådet innehöll en intressant nyhet. Rådet angav att "förklaringen om principerna för demokratiska val i Afrika", skulle utgöra en normativ grund för hur Guineas framtida valordning skulle formuleras. Denna hänvisning hade aldrig tidigare funnits med i sammanhanget och innebär en precisering av innebörden av värdebasen i Cotonouavtalets artikel 96.

#### 5.12.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Guinea 1995–2006

Datum	Aktör	Referensnummer
28/7/1995	Uttalande från Ordförandeskapet (UO)	
10/6/1996	Rådet	96/382/EG
29/6/1998	Rådet	98/449/EG
6/4/2000	UO	Doc. 7351/00.
26/9/2000	Rådet	2000/595/EG
22/12/2000	UO	Dok. 14834/00
24/9/2001	UO	Dok. 11777/01
25/10/2001	UO	Dok. 13241/01
26/2/2002	UO	Dok. 6652/02
12/3/2002	UO	Dok. 7098/1/02 REV 1
10/3/2003	Kommissionen (Komm)	KOM(2003) 107 slutlig
26/8/2003	Komm	KOM(2003) 517 slutlig
29/9/2003	Rådet	2528:e JORD/FISK Dok. 12529/03
10/12/2003	Komm	KOM(2003) 765 slutlig
20/7/2004	Rådet	Doc. 11237/04
10/12/2004	Komm	KOM(2004) 804 slutlig
14/4/2005	Rådet	2005/321/EG

## 5.13 Mauretanien



### 5.13.1 Bakgrund

Mauretanien ligger mellan öknen i norr och savannen i söder. Flera av landets nutida sociala förutsättningar har skapats av detta motsatsförhållande. Under 300-talet påbörjades den inflyttning av berber från Marocko, som kommit att göra dagens Mauretanien till ett land uppdelat mellan i huvudsak berber och araber från norr och västafrikanska folk från söder.

De västafrikanska folkstammarna trängdes söderut då fler araber anslöt västerifrån under 800-talet och 900-talet. Araberna förde med sig islam och under de kommande århundradena assimilerades majoriteten av berberna till den arabiska kulturen.

Karavantrafiken norrifrån växte och utvecklades till det första riket i västra Afrika, Ghanariket, vilket hade sin blomstringstid under 700–1000-talet. Den ökade inflyttningen av araber österifrån rubbade under de följande århundradena maktstrukturen i dagens Mauretanien, varpå araberna blev den härskande klassen, med berber strax under sig i hierarkin. De folkslag som tidigare haft kontroll över området förslavades. Således inrättades ett samhälle med huvudsakligen vita; berber och araber, som förtryckte de tidigare, huvudsakligen svarta, invånarna.

Under 1400-talet anlade spanjorer och portugiser hamnar längs Mauretaniens kust. Detta var européernas första kontakt med dagens Mauretanien. Inlandet koloniserades inte förrän i slutet av 1800-talet, då franska kolonisatörer reste uppför Senegalfloden från nuvarande Senegal. Från slutet av

1800-talet utgjorde Mauretanien en del av Franska Västafrika, och 1903 blev landet ett franskt protektorat.

Mauretanien gavs självständighet 1960. Som förste statschef utsågs president Moktar Ould Daddah. Daddahs parti var ensamt representerat i nationalförsamlingen. Under mitten av sjuttioalet utbröt en konflikt mellan Mauretanien och Marocko om Västsahara efter att det spanska styret där bröt samman. Den västahariska frihetsrörelsen Polisario förde en framgångsrik kamp mot Mauretaniens ockupation. Svår torka orsakade en kraftig nedgång i ekonomin, vilket i samband med den svåra militära situationen ledde till att president Ould Daddah störtades i en militärkupp i juli 1978. Överstelöjtnant Mohamed Khouna Ould Haidallah tog makten, och slöt under augusti 1979 fred med Polisario.

Den ekonomiska situationen i Mauretanien förvärrades dock, trots freden, och 1984 var det åter dags för en ny militärkupp. Då tog Överste Maaouya Ould Sid'Ahmed Taya makten.

Ould Tayas första år vid makten präglades av en än förvärrad ekonomisk situation. Motsättningarna mellan den svarta befolkningen i söder och den vita befolkningen i norr accentuerades. 1989 skördade sammandrabbningar mellan svarta och vita hundratals människoliv. Regeringen, som huvudsakligen hade moriskt och berbskt ursprung, besvarade protesterna från fler och fler organisationer av svarta med arresteringar. Situationen förvärrades ytterligare, och under 1991 beslutade president Ould Taya att gå med på en demokratisering av den militärstyrda staten.

I juli 1991 hölls en folkomröstning om en ny författning som införde flerpartisystem. Ould Tayas parti, Parti Républicain Démocratique et Social (PRDS), tog makten tills parlamentsval kunde hållas i februari 1992.

En månad innan parlamentsvalen hölls segrade Ould Taya i landets första presidentval. Taya fick ungefär 63 % av rösterna och såväl utländska valobservatörer som oppositionen anklagade regeringen för valfusk. Omständigheterna kring Ould Tayas valseger gjorde att sex oppositionspartier bojkottade parlamentsvalet. PRDS vann därmed ganska enkelt majoritet i parlamentet.

Mauretanien utmärkte sig utrikespolitiskt under Ould Taya genom att gå från att stött Irak under det första irakkriget,<sup>822</sup> till att som tredje arabstat erkänna Israel 1999.

<sup>822</sup> Saddam Hussein säde i juli 1995 sin utrikesminister till Mauretanien för att förhandla om asyl för Hussein och dennes närmaste familj. Saddam förbereder asyl, Göteborgs-Posten, 4/9/1995; Saddam förhandlade om asyl, Svenska Dagbladet, 4/9/1995.

### 5.13.2 EU:s åtgärder gentemot Mauretanien sedan 1995

I mars 1996 godkände Rådet ett avtal om provisorisk tillämpning av ett protokoll till det Fiskeavtal mellan EEC och Mauretanien som slöts 1987. Protokollet gav Mauretanien 7 259 000 ecu för fiskerättigheterna under perioden 15 november 1995 till 31 juli 1996.<sup>823</sup> Redan i juni samma år gav Rådet Kommissionen mandat att förhandla fram ett förnyat fiskeavtal med Mauretanien.<sup>824</sup>

I oktober 1996 segrade det styrande partiet, PRDS, stort i landets första verkliga flerpartival. Valet präglades av lågt valdeltagande och kritiserades som orättvist.<sup>825</sup> Kort efter valet valde landets premiärminister Cheikh El Avia Ould Mohamed Khouna att avgå.<sup>826</sup>

Flera oppositionsledare greps i januari 1997. Skälet uppgavs vara att de haft ”misstänkta kontakter” med Libyen.<sup>827</sup>

24 februari 1997 antog Rådet en förordning som godkände avtalet om samarbete om havsfiske mellan EG och Mauretanien.<sup>828</sup> Därmed trädde det framförhandlade avtalet ikraft, med retroaktiv verkan sedan 1 augusti 1996, för en period om fem år.<sup>829</sup> Europaparlamentet förde en ogiltighetstalan mot förordningen under artikel 173 EGF (nuvarande artikel 230). Europaparlamentet anförde bland annat att Rådet antagit förordningen på felaktig grund, artikel 228 p. 3, 2 st. EGF istället för andra stycket i samma bestämmelse (nuvarande artikel 300 EGF), och på så vis undvikit skyldigheten att inhämta Europaparlamentets samtycke till förordningen. Skälet till att tredje stycket skulle tillämpas var enligt parlamentet att avtalet hade betydande

<sup>823</sup> Tillägg till protokollet om fastställande för perioden 15 november 1995–31 juli 1996 av de fiskemöjligheter och den ekonomiska kompensation som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Mauretanien om fiske utanför Mauretaniens kust, EGT L 76, 26/3/1996, s. 27.

<sup>824</sup> Rådets 1935:e möte (Fiske), 10/6/1996.

<sup>825</sup> Regeringsseger i Mauretanien, Svenska Dagbladet, 13/10/1996; Regeringsseger i Mauretanien, Svenska Dagbladet, 14/10/1996.

<sup>826</sup> Politisk kris i Mauretanien, Svenska Dagbladet 22/10/1996.

<sup>827</sup> Utrikespolitiska Institutet, Mauretanien, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se) (2008-10-15).

<sup>828</sup> Rådets förordning (EG) nr 408/97 av den 24 februari 1997 om ingående av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Mauretanien om samarbete om havsfiske och om fastställande av tillämpningsföreskrifter för avtalet, EGT L 62, 4/3/1997, s. 1.

<sup>829</sup> Rådets 1989:e möte (Rådet för allmänna frågor), 24/2/1997; se också Avtal om samarbete om havsfiske mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska Republiken Mauretanien, EGT L 334, 23/12/1996, s. 20. Avtalet ändrades sedan genom skriftväxling i november 1997, Rådets 2048:e möte (Kultur) 24/11/1997.



budgetmässiga följder för gemenskapen.<sup>830</sup> Domstolen fann att parlamentet hade fel i sin bedömning, avtalet hade inte betydande budgetmässiga följder för Gemenskapen.<sup>831</sup> Domstolen kom fram till denna slutsats eftersom utgifterna för avtalet årligen knappt översteg 5 % av de totala utgifterna för fiske samt drygt 1 % av de anslag som avsatts för externa åtgärder. Detta innebar att utgifterna ej hade betydande budgetmässiga följder för Gemenskapen. Europaparlamentet visade att utgifterna till Mauretanien årligen översteg 20 % av den aktuella budgetposten (B7-8000 ”internationella fiskeavtal”), men detta var inte en relevant jämförelse enligt domstolen.<sup>832</sup>

Mauretanien gick till presidentval den 12 december 1997. I 13 år hade president Ould Taya suttit vid makten, och det var inte mycket som talade för att valet skulle förändra detta faktum. Efter att två tredjedelar av rösterna räknats stod det klart att Ould Taya återvalts som president.<sup>833</sup>

Senegals planer, offentliggjorda i juni 2000, på att avleda vatten ur Senegalfoden för att återuppliva ett bevattningsprojekt föranledde starka reaktioner från Mauretaniens huvudstad Nouakchott. Grannsämjan var anledningen till att bevattningsprojektet tidigare lagts i malpåse, och tanken om att förnya projektet föranledde enligt chefen för senegalesiska föreningen i Nouakchott regeringen i Mauretanien att varsla alla senegaleser i landet om att de hade 15 dagar på sig att bege sig av.<sup>834</sup> Enligt Utrikespolitiska Institutet tvingades cirka 25 000 senegaleser ut ur Mauretanien och drygt 5 000 mauretanier lämnade Senegal.<sup>835</sup>

I juli 2001 återvände Mauretaniens förre, och förste, president, Mukhtar Awlad Ould Daddah, till sitt hemland efter 23 års exil i Frankrike sedan han avsattes i Ould Haidallahs militärkupp 1978.<sup>836</sup> Detta startade spekulationer om hans eventuella återinträde på den nationella politiska scenen.

Den 17 oktober 2001 meddelade Kommissionen Rådet sitt förslag till förordning om förnyelse av protokollet till fiskeavtalet med Mauretanien.<sup>837</sup> Enligt Kommissionens förslag skulle Gemenskapen betala Mauretanien 86 miljoner euro per år i fem år som kompensation för upplåtna fiskerättigheter.

<sup>830</sup> Domstolens dom den 8 juli 1999, *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd*, Mål C-189/97, para. 20.

<sup>831</sup> Mål C-189/97, para. 33.

<sup>832</sup> Mål C-189/97, para. 32.

<sup>833</sup> Mauretaniens president kvar, *Göteborgs-Posten* 14/12/1997.

<sup>834</sup> Senegaleser ut ur Mauretanien, *Göteborgs-Posten*, 6/6/2000.

<sup>835</sup> Utrikespolitiska Institutet, Mauretanien, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se) (2008-10-15).

<sup>836</sup> Avsatt president hem till Mauretanien, *Göteborgs-Posten*, 18/7/2001.

<sup>837</sup> KOM(2001) 590 slutlig, 17/10/2001.

Kommissionen föreslog också en nyckel till att bestämma vilka medlemsländer som skulle få fiska i Mauretaniens vatten. Nyckeln utgår från tonnaget hos fartygen och visar det inbördes förhållandet mellan de stater som fick rätt att fiska. Det totala tonnaget uppgick till 38189. Därav skulle Spanien utnyttja 28 563, eller ungefär 75 %, Portugal ca 8 % (3 099/38 189), Italien ca 4,5 % (1 681/38 189), Frankrike ca 8 % (3 073/38 189) och ca 4,5 % (1 773/38 189) lämnades ospecificerat.<sup>838</sup> Väljer man att betrakta EG:s fiskeavtal med länder utanför Unionen som arbetsmarknadsåtgärder för den europeiska fiskerinäringens räkning är det ganska uppenbart hur medlemsstaternas intressen är fördelade i fråga om avtalet med Mauretania.

Den 17 december beslutade Rådet med kvalificerad majoritet, där Italien avstod från att rösta och Grekland röstade emot, att godkänna Kommissionens förslag.<sup>839</sup> Den grekiska regeringen var missnöjd med det nya avtalet eftersom Grekland förlorat de fiskemöjligheter det tidigare avtalet givit dem. Italien var missnöjda med att inte fått utökad kvot, men framförde samtidigt uttryck för sin djupa solidaritet med Spanien i den problematiska situation som uppstått till följd av ett nyligen uteblivet fiskeavtal med Marocko. Tysklands regering uttalade oro över utvecklingen av den ekonomiska ersättningen i förhållande till fiskemöjligheterna och dessutom sin önskan om en större överensstämmelse mellan den gemensamma fiskeripolitiken, utvecklingsarbetet och miljöpolitiken. Spanien kommenterade Tysklands uttalande med att deklarerat att de ansåg att sådana uttalanden kunde skada den kommande debatten om reformering av fiskeripolitiken. Dessutom förband sig Spanien att inom avtalet erbjuda Italien och Grekland eventuella outnyttjade kvoter.<sup>840</sup>

Fiskeavtalet med Mauretania blev, då avtalet med Marocko inte förnyades, Unionens mest betydelsefulla fiskeavtal sett såväl till fiskemöjligheter för Gemenskapens fartyg som till ekonomisk ersättning.<sup>841</sup>

<sup>838</sup> Siffrorna kommer ifrån Rådets överenskommelse vid Rådets 2390:e möte (Fiske) 27/11/2001, Dok. 13906/01, KOM(2001) 590 slutlig, 17/10/2001, och Rådets beslut fattat vid Rådets 2400:e möte (Fiske), 17/12/2001, Dok. 15383/01. Jag har använt mig av samma schablon som återfinns i dokumenten där ett "fartyg" motsvarar 118,18 bruttoton.

<sup>839</sup> Rådets 2400:e möte (Fiske), 17/12/2001, Dok. 15383/01.

<sup>840</sup> Uttalanden från Tyskland, Spanien, Grekland och Italien till Rådets protokoll, 14/12/2001, Dok. 15244/01.

<sup>841</sup> COREPER, Förslag till Rådets beslut om ingående av ett avtal genom skriftväxling om den provisoriska tillämpningen av protokollet om fastställande för perioden 1 augusti 2001–31 juli 2006 av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet om samarbete om havsfiske mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Mauretania, 22/11/2001, Dok. 13645/01, p. 1.

### 5.13.2.1 *Unionen uttrycker tillfredsställelse över parlamentsval 2001*

I oktober hölls parlamentsval. 13 partier ställde upp med kandidater, vilket var långt fler än vid tidigare val. Oppositionen gick starkt framåt, även om presidentens parti fortfarande behöll en stark majoritet i riksdagen.<sup>842</sup>

Ordförandeskapet uttalade drygt två månader efter valet följande:

Europeiska unionen uttrycker sin tillfredsställelse över den goda organisationen av kommunal- och parlamentsvalen i Mauretanien, som hölls i två omgångar den 19 och 26 oktober 1991, det sätt på vilket de har genomförts och deras resultat. Dessa val har möjliggjort ett korrekt deltagande av alla väljare i en anda av normalitet och demokratisk öppenhet.

Europeiska unionen konstaterar också med tillfredsställelse att resultatet av dessa kommunal- och parlamentsval ger en bild av den politiska mångfalden i den mauretanska väljarkåren.<sup>843</sup>

Ordförandeskapets uttalande är den första officiella kommentar Unionen uttalat i förhållande till den politiska situationen i Mauretanien sedan 1 januari 1995. Valen hölls under samma vecka som Kommissionen lämnade sitt förslag till nytt protokoll för tillämpningen av fiskeavtalet med Mauretanien. Ordförandeskapets uttalande utfärdades dagen före COREPER sände sitt slutliga protokollförslag till Rådet. Rådets fattade beslut den 27 november.

I juni 2003 meddelade den mauretanska regeringen att man slagit ned ett kupp försök mot president Ould Taya.<sup>844</sup> AVS-gruppen uttalade genom AVS-gruppens generalsekretariat ett starkt fördömande av kupp försöket.<sup>845</sup> Däremot uttalade EU ingenting.

### 5.13.2.2 *Presidentval, november 2003*

I november greps presidentkandidaten, och tidigare statsöverhuvudet, Mohamed Khouna Ould Haidallah av polis. Han anklagades tillsammans med fem av hans medarbetare för att ha planerat en statskupp. Ould Haidallah ledde den junta, där även sittande presidenten Taya ingick, som 1978 störtade dåvarande president Ould Daddah. Gripandet skedde dagen innan landet skulle gå till presidentval.<sup>846</sup>

<sup>842</sup> Oppositionen framåt i Mauretanien, 28/10/2001.

<sup>843</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om kommunal- och parlamentsvalen i Mauretanien, 21/11/2001, Dok. 14268/01.

<sup>844</sup> Kupp försök slogs ned i Mauretanien, Göteborgs-Posten, 10/6/2003.

<sup>845</sup> General Secretariat of the ACP Group, ACP Group strongly condemns the attempted coup d'Etat in Mauritania, Bryssel 12/6/2003.

<sup>846</sup> Presidentkandidat greps av polis, Göteborgs-Posten, 7/11/2003.

Presidentvalet hölls den 7 november. De preliminära resultaten visade att Ould Taya fått ungefär 65 % av rösterna, då 80 % av rösterna räknats. Inga internationella observatörer hade bjudits in, och oppositionsledaren Ould Haidalla, som släppts redan några timmar efter gripandet, hävdade tidigt att det förekommit valfusk.<sup>847</sup> Dagen efter valet greps Ould Haidallah av polis igen.<sup>848</sup> Mauretaniens författning gav vid tillfället att val inte får hållas om någon av kandidaterna förhindras att delta.

EU:s ordförandeskap uttalade följande reaktion på resultatet:

Europeiska unionen har noga följt utvecklingen av valprocessen och Mauretaniens författningsråds tillkännagivande av det officiella resultatet av presidentvalet den 7 november 2003.

Europeiska unionen gläder sig över att detta val, som vanns av president Taya vars återval unionen välkomnar, ägde rum under lugna förhållanden med deltagande av sex kandidater. Emellertid oroar sig unionen över att en kandidat blev förhörd, först dagen före och sedan dagen efter valet, och att han och några av hans anhängare hålls kvar i häkte. Unionen manar till respekt för de rättsregler som gäller för dessa personer.<sup>849</sup>

Oppositionens påstående om valfusk kommenteras inte direkt, men Unionens ”noggranna studie” av valprocessen och det officiella valresultatet innebär i ljuset av Unionens glädje över valet att det enligt EU inte förekommit.

I slutet av december dömdes Ould Haidallah till fem års villkorligt fängelse, samt förbjöds att vara politiskt aktiv under fem år.

### *5.13.2.3 Rättegång hålls mot kuppmaakare, november 2004*

I mitten av augusti 2004 greps ett tjugotal officerare misstänkta för mordförsök på president Ould Taya.

I november 2004 inleddes rättegångar mot 195 personer. Alla åtalades för delaktighet i kuppörsöken under 2003 och 2004. I februari 2005 dömdes fyra av de åtalade till livstids fängelse. Åklagaren hade yrkat på dödsstraff i 17 fall, men domstolen dömde inte någon till döden. Tvärtom friades de flesta av de åtalade.<sup>850</sup>

<sup>847</sup> Valfusk misstränks i Mauretaniens, Göteborgs-Posten, 9/11/2003.

<sup>848</sup> Oppositionsledare i Mauretaniens greps, Göteborgs-Posten, 10/11/2003.

<sup>849</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar efter presidentvalet i Mauretaniens, 26/11/2003, Dok. 15218/03.

<sup>850</sup> Angående åklagarens yrkande på dödsstraff kommenterade Ambassadör Alphonse Berns, på Europeiska unionens vägnar inför det 61:a mötet för Kommissionen för Mänskliga rättigheter i Genève Unionens besvikelse, och vädjan till Mauretaniens att omvärdera, över att

Mycket av de senaste årens oroligheter förklaras av att Mauretanien, genom att erkänna Israel och samarbeta med USA, slagit in på en väg som fjärrmar landet från övriga arabstater.

#### *5.13.2.4 Militärkupp i Mauretanien, augusti 2005*

Den 3 augusti genomfördes en militärkupp i Mauretanien. President Ould Taya befann sig i Saudiarabien på Kung Fahds begravning, och tvingades landa i Niger på väg hem då flygplatsen i Nouakchott belägrats av militär. Kuppmaakarna meddelade att de skulle styra landet i högst två år.<sup>851</sup>

Afrikanska unionens freds och säkerhetsråd stängde omedelbart av Mauretanien från medlemskap i unionen till dess att den konstitutionella ordningen återupprättats<sup>852</sup> Överste Ely Ould Mohamed Vall utsågs till landets nye ledare av den 17 man starka militärjuntan. Den 7 augusti utsågs Sidy Mohamed Ould Boubacar till ny premiärminister.<sup>853</sup>

EU:s brittiska ordförandeskap utfärdade samma dag ett kort uttalande på internet:

The United Kingdom, as Presidency of the European Union, is following recent events in the Islamic Republic of Mauritania closely and condemns any attempt to seize power by force.

The Presidency calls upon all sides to ensure full respect for democracy, human rights and the rule of law and to safeguard the well-being of its own citizens and foreign nationals in Mauritania.<sup>854</sup>

Sex veckor efter kuppen publicerades följande kommentar i rapporteringen från arbetsgruppen för intern och extern fiskeriverksamhet (Working party on Internal and External Fisheries Policy):

1. The Commission representative stated that the planned technical meeting between DG Fish and the Mauretanian authorities will be postponed in light

---

Mauretanien beslutat att avbryta det moratorium man inlett. Statement by H.E. Amabassador Alphonse Berns, Permanent Representative of the Grand Duchy of Luxembourg on behalf of the European Union, 23/3/2005, Doc. 7524/05.

<sup>851</sup> Junta tar över styret i Mauretanien efter militärkupp igår, Göteborgs-Posten, 4/8/2005.

<sup>852</sup> Mauretanien utesluts ur AU efter militärkupp, Göteborgs-Posten, 5/8/2005. Observera den felaktiga terminologin i artikelnns titel.

<sup>853</sup> Ny premiärminister utsedd i Mauretanien, Göteborgs-Posten, 8/8/2005.

<sup>854</sup> EU Presidency condemns any attempt to seize power by force in Mauritania (03/08/05), publicerat på det Förenade Konungarikets EU-ordförandeskapswebbsida 3 augusti 2005, (2007-03-27).

of the current political situation. He recalled that DG Development has been on a mission to Mauretania in the context of preparing consultations under article 96 of the Cotonou agreement. These consultations are likely to take begin in November. A technical meeting by DG Fish is not expected to take place until after the completion of the Cotonou consultations. This could potentially lead to a serious problem since the current protocol expires in July 2006. The Commission services therefore intend to launch negotiations as soon as the political situation allows.

2. The **DELETED** delegation recalled the importance of a meeting of the joint scientific committee before new negotiations. The Commission representative agreed that such a meeting should take place **DELETED**<sup>855</sup>

Kommissionens Generaldirektorat för Fiske påminner alltså Rådets arbetsgrupp om att det försiggår en utredning om den politiska situationen i Mauretanien. Trots detta är det uppenbart att det avtal de arbetar med inte innehåller någon villkorsklausul, och inte heller omfattas av den typen av politiskt villkorande. Förvisso, förhandlingarna skall avbrytas, men det görs närmast motvilligt, med betoning på att det är bråttom att få klart förhandlingarna.<sup>856</sup>

Under oktober 2005 föreslog den styrande juntan att återgången till demokratiskt styre skulle ske genom att flera val (om en ny författning, kommunalval, parlament och presidentposten) skulle hållas.

#### *5.13.2.5 Unionen kallar till samråd under Cotonouavtalets artikel 96*

Den 28 oktober meddelade Kommissionen Rådet sitt förslag om inledande av samråd med Mauretanien under artikel 96 i Cotonouavtalet.<sup>857</sup> I förslaget hänvisades till att såväl Ordförandeskapet som Kommissionen fördömt stats-

<sup>855</sup> Working party on Internal and External Fisheries Policy, 17/10/2005, Doc. 13395/05. Dokumentet är ett så kallat "Document partially accessible to the public", vilket innebär att det inte varit offentligt förrän någon begärt att det skall vara det och efter prövning befunnits lämpligt att offentliggöra i censurerat skick. Finns i författarens arkiv. De delar som raderas markeras **DELETED** med kapitäl och fet stil.

<sup>856</sup> Redan i slutet av november skickar Kommissionen förslag till Rådet att ingå avtalet om att ändra protokollet om fastställande av fiskemöjligheter, samt besluta att tillämpa det nya protokollet interimistiskt. Det var dessa ändringar, som rör fiskerätten av bläckfisk, som lades på is den 17 oktober på grund av den rådande politiska situationen. Se dokument KOM(2005) 584 slutlig, 23/11/2005 och KOM(2005) 591 slutlig, 23/11/2005.

<sup>857</sup> KOM(2005) 546 slutlig, 28/10/2005.

kuppen, men några explicita referenser till dokumenten ges inte.<sup>858</sup> Kommissionen är dessutom otydlig på punkten om varför Mauretanien bör kallas till samråd. Otydligheten ligger i att man anger att de omständigheter som ledde till att den politiska makten skiftades i Mauretanien gör att det är nödvändigt att föra en dialog med Mauretanien med syfte att klargöra följande fyra punkter:

1. Anordnandet av valen, särskilt vad beträffar i) översyn av röstlängderna, ii) de praktiska arrangemangen för deltagandet i valen, iii) de praktiska arrangemangen för inrättandet av en oberoende valkommission och iv) de praktiska arrangemangen för utplaceringen av observatörer.
2. Hållandet av valen och tidsplanen för dessa. Det förefaller på det här stadiet som om den planerade längsta fristen för hållande av parlaments- och presidentval (dvs. senast 24 månader efter statskuppen) är bra mycket längre än vad som krävs för förberedelserna inför valen och bör förkortas.
3. Huruvida de åtaganden som tidigare regeringar gjort i fråga om gott styre kommer att iakttas, särskilt vad beträffar i) införande av regler som tryggar öppenhet och insyn i förvaltningen och fördelningen av olje- och gruvdriftintäkterna, ii) liberalisering av vägtransportsektorn och iii) öppenhet och insyn i budgetförvaltningen och den makroekonomiska förvaltningen.
4. Vilka åtgärder som kommer att vidtas för att i) reformera rättsväsendet och ii) främja de medborgerliga rättigheterna och yttrandefriheten.<sup>859</sup>

Alla punkter som skall klargöras handlar om hur de nya makthavarna skall sköta sin politik, så att den lever upp till värdebasen i artikel 9 Cotonou. Samtidigt anger Kommissionen omständigheterna kring själva maktövertagandet som ett skäl i sig att inleda samråd. Därmed uppstår frågan ifall de två skäl Kommissionen motiverar sitt förslag till att inleda samråd med är motsägelsefulla: om maktövertagandet stred mot Cotonouavtalet borde ett av skälen till att tillkalla samråd knappast vara att diskutera hur det framtida styret skall utformas.

<sup>858</sup> Ordförandeskapets fördömande finns publicerat på Ordförandeskapets hemsida, (<http://www.eu2005.gov.uk> senast besökt 27/3/2007), men det finns inte diariefört som ett officiellt gemenskapsdokument. Det finns heller inte omnämnt i Bulletin EU under 2005. Enligt uppgift i KOM(2005) 546 skall uttalandet dessutom givit Kommissionen i uppgift att ”vid lämplig tidpunkt [skulle] göra en bedömning av läget mot bakgrund av de tillämpliga bestämmelserna i Cotonouavtalet, som Mauretanien har undertecknat.” Uppenbarligen finns denna uppgift inte med i det uttalande Ordförandeskapet publicerat på internet.

<sup>859</sup> KOM(2005) 546 slutlig, s. 4.

Dessutom betraktar Kommissionen fallet som särskilt brådskande och därmed behöver den nya artikel 8 inte beaktas.<sup>860</sup> Motiveringen till varför fallet är särskilt brådskande hänför sig också den till omständigheterna vid maktskiftet, något som alltså inte skulle diskuteras vidare vid själva samrådet:

På grund av de omständigheter under vilka regimskiftet i Mauretanien ägde rum och av de former av politisk organisation som de nya makthavarna inrättat anser Kommissionen att det rör sig om ett särskilt brådskande fall, och i enlighet med artikel 96.1a i det ändrade Cotonouavtalet är det därför inte nödvändigt att uttömma alla tänkbara möjligheter till politisk dialog enligt artikel 8 i det ändrade Cotonouavtalet.<sup>861</sup>

Otydligheten kring frågan om varför samråd tillkallas – om det beror på att maktövertagandet skedde i strid med artikel 9 i Cotonouavtalet eller om det beror på den nytillträdde juntans tilltänkta styrelseformer – borde rimligen ha undvikits genom bättre specificering av skälen till att kalla till samråd. Kommissionens utkast till brevet där Mauretaniens premiärminister ombeds medverka i det samråd EG och EU:s medlemsstater kallar till är dock något tydligare formulerat.<sup>862</sup>

Rådets AVS-grupp formulerade om Kommissionens förslag i det utkast AVS-gruppen lade fram till COREPER att föreslå för Rådet:

Mot bakgrund av de omständigheter under vilka maktskiftet i Mauretanien ägde rum samt även de antagna övergångsformerna av den politiska organisationen, anser Europeiska unionen att viktiga grundsatsen av det reviderade Cotonouavtalet har kränkts. EU anser dock att det är frågan om ett ytterst brådskande fall, vilket, med åberopande av artikel 96.1a som grund, medför att det inte är nödvändigt att avskryva möjligheterna till politisk dialog enligt artikel 8.<sup>863</sup>

<sup>860</sup> Cotonouavtalet ändrades, i enlighet med dess artikel 95, efter förhandlingar genom att parterna signerade den reviderade versionen i Luxemburg den 25 juni 2005, se avsnitt 4.3.4 ovan.

<sup>861</sup> KOM(2005) 546 slutlig, s. 4.

<sup>862</sup> ”På grund av de omständigheter under vilka regimskiftet i Mauretanien ägde rum och av de övergångsformer av politisk organisation som antagits anser Europeiska unionen att grundsatserna i det ändrade Cotonouavtalet har kränkts. Europeiska unionen anser vidare att det rör sig om ett särskilt brådskande fall, och i enlighet med artikel 96.1a i det ändrade Cotonouavtalet är det därför inte nödvändigt att uttömma alla tänkbara möjligheter till politisk dialog enligt artikel 8 i det ändrade Cotonouavtalet” Bilaga till KOM(2005) 546 slutlig.

<sup>863</sup> Bilaga till AVS-Gruppens not till Coreper/Rådet, 17/11/2005, Dok. 14488/05.



Även här är kopplingen mellan händelserna vid militärkuppen och beslutet att kalla till samråd starkare än i Kommissionens första förslag. Det är dock fortfarande svårt att avgöra om det är den nya styrande maktens framtida styrelsestrategi, eller de åtgärder som vidtogs vid militärkuppen som är det starkaste skälet till beslutet att kalla till samråd. Förutom det självklara skälet, att en grund för återopandet måste specificeras, är bristen på motivering anmärkningsvärd i detta fallet eftersom det rör sig om två olika skäl vilka inbördes kan beskrivas som oförenliga. Genom att diskutera hur militärjuntan skall styra Mauretanien kanske man kan sägas acceptera att de faktiskt styr, vilket i sig kritiserar eftersom allt maktövertagande genom våld tidigare ansetts ogiltigt.<sup>864</sup>

Rådet beslutade den 29 november att skicka ett brev där Mauretanien bjuds in till samråd enligt artikel 96 i Cotonouavtalet.<sup>865</sup>

Samrådet inleddes redan följande dag i Bryssel.<sup>866</sup> Redan en vecka tidigare, den 24 november, sände Mauretanien ett Memo till EU, där flera åtaganden gjordes inför samrådet. Kommissionen sammanfattade Mauretaniens åtaganden så här:

- Genomförande av fria och öppna lokalval, val till den lagstiftande församlingen, val till senaten och presidentval under övergångsperioden samt folkomröstning om vissa ändringar av författningen. Syftet med ändringarna är att möjliggöra politiskt maktskifte och att upphäva de bestämmelser som möjliggjorde tillämpning av lagar som stred mot de konstitutionella principerna.

<sup>864</sup> Intressant nog har det senare ledet av syftet med att samråd tillkallades, alltså "[m]ot bakgrund av de omständigheter under vilka maktskiftet i Mauretanien ägde rum *samt även de antagna övergångsformerna av den politiska organisationen*", (Bilaga till AVS-Gruppens not till Coreper/Rådet, 17/11/2005, Dok. 14488/05, min kursivering), utelämnats i Kommissionens förslag till avslutande av samråd. Där anges enbart att "[b]eslutet fattades med beaktande av att statskuppen i Mauretanien den 3 augusti 2005 innebar en kränkning av två av grundsatserna i artikel 9 i avtalet (respekt för de demokratiska principerna och rättsstatsprincipen)", KOM(2006) 166 slutlig, s. 2.

<sup>865</sup> Rådet 2694:e möte (Konkurrenskraft [inre marknaden, industri och forskning]), 28–29/11/2005. Dok. 14155/05.

<sup>866</sup> Att det skedde så snart efter beslutet förklaras i Kommissionens förslag till avslutande av samråd: "Eftersom de berörda parterna tidigare hade varit i kontakt var det möjligt att hålla samrådet redan efter 30 november 2005. Den europeiska parten kunde på så sätt tillmötesgå den mauretanska partens önskemål att hålla dialogen så snart som möjligt." KOM(2006) 166 slutlig, 10/4/2006, s. 2.

- Upprättande av nya röstlängder, offentliggörande av dessa på Internet och vid tvister rätt att överklaga antingen till den oberoende nationella valkommissionen (Commission Electorale Nationale Indépendante, CENI) eller till domstolen.
- Möjlighet att se över valförrättningen och valkretsarnas storlek för att sörja för bättre överensstämmelse mellan antalet folkvalda och befolkningen i varje valkrets.
- Garanti för att alla medborgare till fullo får utöva sina grundläggande rättigheter och friheter enligt författningen.
- Full respekt för principen om mångfald inom den audiovisuella sektorn och översyn av presslagstiftningen. I avvaktan på översynen har övergångsmyndigheterna åtagit sig att inte tillämpa de bestämmelser om censur som fortfarande gäller.
- Inledning av processen med att upprätta en oberoende nationell Kommission för mänskliga rättigheter, strävan efter att flyktingar vars mauretanska nationalitet har fastställts lättare skall kunna återvända samt vidtagande av de åtgärder som krävs för att flyktingarna skall återfå sina rättigheter.
- Vidtagande av alla åtgärder som behövs för att sörja för en effektiv tillämpning av lagstiftningen om förbud mot slavhandel och lämplig behandling av samtliga problem som följer av slavhandel och dess skadevållande konsekvenser för samhället.
- Genomförande av en reform av rättsväsendet genom sammanställning, översyn och modernisering av befintliga lagar och förordningar. Man bör prioritera utbildning av de domare som finns och i framtiden villkor för rekrytering av ny domstolspersonal.
- Ändring av styrelseskicket och utarbetande av en nationell strategi för korruptionsbekämpning.
- Godtagande och tillämpning av principerna för initiativet Extractive Industries Transparency Initiative ("Öppenhet inom gruvnäringen").
- Effektivisering av verksamheten inom den statliga inspektionen (Inspection Générale d'Etat) och stärkande av revisionsrätten.<sup>867</sup>

<sup>867</sup> KOM(2006) 166 slutlig, s. 2f. Listan med de 22 åtagandena finns bilagd KOM(2006) 166.

Vid mötet den 30 november åtog sig Mauretanien att till mitten av januari 2006 förbereda en rapport där uppfyllnaden av åtagandena redovisas. Rapporten skulle ligga till grund för EU:s fortsatta bedömning av situationen i Mauretanien.<sup>868</sup>

Samrådet med Mauretanien avslutades den 29 maj 2006.<sup>869</sup>

### 5.13.3 Sammanfattning Mauretanien

I mars 1996 godkände Rådet ett avtal om provisorisk tillämpning av ett protokoll till det Fiskeavtal mellan EEC och Mauretanien som slöts 1987. Protokollet gav Mauretanien 7 259 000 ecu för fiskerättigheterna under perioden 15 november 1995 till 31 juli 1996. Fiskeavtalet med EU innebar arbetstillfällen för mauretansk fiskeindustri, dels på båtarna då flera stater tillämpar kvotering av mauretanska fiskare ombord, dels i industrin i övrigt i den mån den är förlagd till Mauretanien.

I oktober 1996 segrade det styrande partiet, PRDS, stort i landets första verkliga flerpartival. Valet präglades av lågt valdeltagande och kritiserades som orättvist. Kort efter valet valde landets premiärminister Cheikh El Avia Ould Mohamed Khouna att avgå.

24 februari 1997 antog Rådet en förordning som godkände avtalet om samarbete om havsfiske mellan EG och Mauretanien. Därmed trädde det framförhandlade avtalet ikraft, med retroaktiv verkan sedan 1 augusti 1996, för en period om fem år. Europaparlamentet förde en ogiltighetstalan mot förordningen under artikel 173 EGF (nuvarande artikel 230) och yrkade bland annat att Rådet antagit förordningen på felaktig grund. Domstolen avslog parlamentets yrkanden.

Mauretanien gick till presidentval den 12 december 1997. I 13 år hade president Ould Taya suttit vid makten, och det var inte mycket som talade för att valet skulle förändra detta faktum. Efter att två tredjedelar av rösterna räknats stod det klart att Ould Taya återvalts som president.

Senegals planer, offentliggjorda i juni 2000, på att avleda vatten ur Senegalfloden för att återuppliva ett bevattningsprojekt föranledde starka reaktioner från Mauretaniens huvudstad Nouakchott. Enligt Utrikespolitiska Institutet tvingades cirka 25 000 senegaleser ut ur Mauretanien och drygt 5 000 mauretaniumer lämnade Senegal som en direkt följd av hur situationen utvecklades.

<sup>868</sup> Opening of consultations with the ACP side on the Islamic Republic of Mauritania under Article 96 of the Cotonou Agreement, 1/12/2005, Doc. 15249/05.

<sup>869</sup> Rådets beslut av den 29 maj 2006 om avslutande av samrådsförfarandet med Islamiska republiken Mauretanien i enlighet med artikel 96 i det ändrade Cotonouavtalet, 2006/470/EG, EUT L 187, 8/7/2006, s. 28.

I oktober 2001 hölls parlamentsval i Mauretanien. Oppositionen gick starkt framåt, även om presidentens parti fortfarande behöll en stark majoritet i riksdagen.

I juni 2003 meddelade den mauretanska regeringen att man slagit ned ett kupp försök mot president Ould Taya. AVS-gruppen uttalade genom AVS-gruppens generalsekretariat ett starkt fördömande av kupp försöket.

I november 2003 greps presidentkandidaten, och tidigare statsöverhuvudet, Mohamed Khouna Ould Haidallah av polis. Han anklagades tillsammans med fem av hans medarbetare för att ha planerat en statskupp. Gripandet skedde dagen innan landet skulle gå till presidentval.

Presidentvalet hölls den 7 november. De preliminära resultaten visade att Ould Taya fått ungefär 65 % av rösterna, då 80 % av rösterna räknats. Inga internationella observatörer hade bjudits in. EU:s ordförandeskap välkomnade valresultatet. Oppositionens påstående om valfusk kommenteras inte direkt, men Unionens ”noggranna studie” av valprocessen och det officiella valresultatet innebär i ljuset av Unionens glädje över valet att det enligt EU inte förekommit.

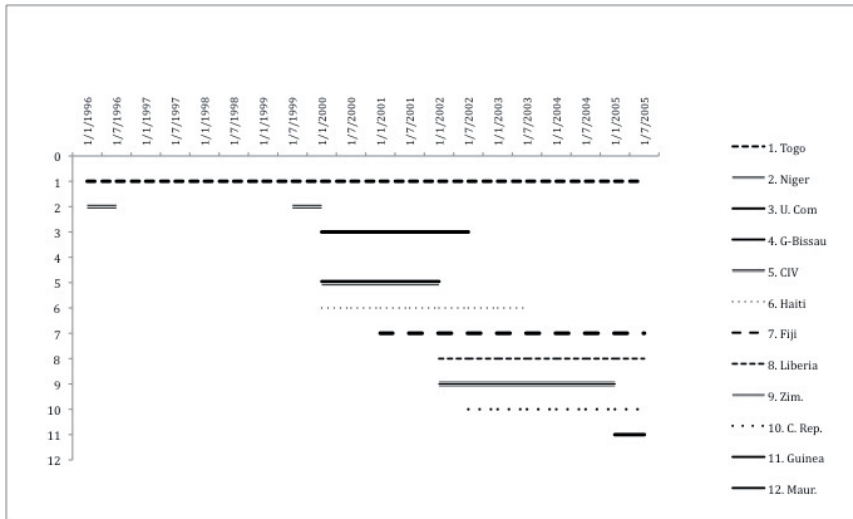
Den 3 augusti 2005 genomfördes en militärkupp i Mauretanien. Kupp-makarna meddelade att de skulle styra landet i högst två år.

Den 28 oktober meddelade Kommissionen Rådet att samråd borde hållas med Mauretanien enligt artikel 96 Cotonou. Kommissionen är dessvärre otydlig på punkten om varför Mauretanien bör kallas till samråd. Bristen på en tillfredsställande motivering är anmärkningsvärd i detta fallet eftersom det rör sig om två olika skäl vilka inbördes kan beskrivas som oförenliga. Genom att diskutera hur militärjuntan skall styra Mauretanien kanske man kan sägas acceptera att de faktiskt styr, vilket i sig kritiserar eftersom allt maktövertagande genom våld tidigare ansetts ogiltigt. Kommissionen föreslog dessutom att det rörde sig om ett ”särskilt brådskande fall” i den mening som avses i undantaget till nytillkomna artikel 8 Cotonou, varför det inte var nödvändigt att uttömma alla möjligheter till politisk dialog innan samråd tillkallades. Rådets arbetsgrupper förtydligade Kommissionens förslag, och betonade att anledningen att samråd tillkallades var att maktövertagandet skett i strid med principerna i artikel 9 Cotonou. Samrådet var ännu ej avslutat den 31 december 2005.

### 5.13.4 Tabell över EU:s agerande gentemot Mauretanien 1995–2006

Datum	Aktör	Referensnummer
18/3/1996	Rådet	1908:e Rådet Jordbruk
10/6/1996	Rådet	1935:e Rådet Fiske
24/6/1996	Rådet	1940:e Rådet Jordbruk
26/11/1996	Rådet	1970:e Rådet Inre marknad
24/2/1997	Rådet	1989:e Rådet Allmänna frågor
24/11/1997	Rådet	2048:e Rådet Cultural Affairs
22/10/2001	Kommissionen (Komm)	KOM(2001) 590
21/11/2001	Uttalande från Ordförande- skapet (UO)	Dok. 14268/01
27/11/2001	Rådet	2390:e Rådet Fiske Dok. 13906/01
28/11/2001	Rådet	Dok. 13703/01
5/12/2001	Rådet	Dok. 14607/01
14/12/2001	Rådet	Dok. 13712/01
14/12/2001	Rådet	Dok. 15244/01
17/12/2001	Rådet	2400:e Rådet Fiske Dok. 15383/01
26/11/2003	UO	Dok. 15218/03
24/3/2005	Rådet	Uttalande på EU:s vägnar, 61st CHR, Doc. 7524/05
31/5/2005	Rådet	Doc. 9598/05
26/6/2005	UO	Doc. 10521/05
17/10/2005	Rådet	Doc. 13395/05 Limité
28/10/2005	Komm	KOM(2005) 546
7/11/2005	Rådet	Dok. 14031/05
25/11/2005	Rådet	Dok. 14977/05
25/11/2005	Rådet	Dok. 14979/05
28/11/2005	Rådet	Doc. 15073/05
28/11/2005	Rådet	2694:e Rådet konkurrens- kraft Dok. 14155/05
1/12/2005	Rådet	Doc. 15249/05

## 5.14 ”Lämpliga åtgärder”



Diagrammet visar när EG beslutat om ”lämpliga åtgärder” antingen under artikel 366a Lomékonventionen eller artikel 96 Cotonouavtalet, samt hur länge åtgärderna varit i kraft. Notera att de bägge samråden med Guinea-Bissau aldrig lett till att ”lämpliga åtgärder” antagits, samt att samrådet med Mauretanien avslutades efter 31 december 2005. Av dessa skäl saknas det grafer på raderna 4 respektive 12. Förkortningarna efter årtalen står för januari–juni respektive juli–december.

Detta avsnitt är en kort redovisning över hur länge de ”lämpliga åtgärder” som beslutats vid samråden med de 12 länderna bestått, samt när de implementerats.

Av tabellen<sup>870</sup> ovan kan man utläsa att ”lämpliga åtgärder” varit i kraft gentemot Togo under hela den period (1 januari 1995–31 december 2005) jag studerat. Vidare har ”lämpliga åtgärder” aldrig vidtagits mot Guinea-Bissau, trots att EG hållit två samråd med landet.<sup>871</sup> Under 2002 var ”lämpliga åtgärder” i kraft mellan EG och 7 olika länder, medan det mellan januari 1997 och juli 1999 enbart var gentemot Togo som samarbetet under Lomékonventionen i viss mån var suspenderat.

<sup>870</sup> Tabellen är periodiserad halvårsvis, och skiljer heller inte på vilka ”lämpliga åtgärder” som faktiskt varit i kraft.

<sup>871</sup> Samrådet med Mauretanien, som inleddes 30 november 2005 och avslutades 29 maj 2006, innebar att ”lämpliga åtgärder” implementerades.

DEL III





# 6 Analys av fallstudierna

*Alle Dinge sind für die Auslegung,  
welche Auslegung Vorrang zu einem bestimmten Zeitpunkt  
ist eine Funktion der Macht  
und Wahrheit nicht*

(Friedrich Nietzsche)

## 6.1 Inledning

I detta avsnitt tänker jag återvända till de frågor jag ställde upp inledningsvis, utformade som föreliggande arbetes syfte. Avhandlingen syftar till att studera hur EG använt sig av villkorsklausuler som ett utrikespolitiskt instrument. Jag har undersökt hur instrumentet utvecklats i teorin samt hur det tillämpats i praktiken under en period av elva år (1 januari 1995–31 december 2005).

### 6.1.1 Forskningsresultat som funktion av forskarens metodval

Tidigare avhandlingar om EG:s användning av villkorsklausuler är relativt kortfattade avseende analysen av EG:s tillämpning av villkorsklausulen gentemot tredje land. Bartels väljer att avstå från att analysera EG:s tillämpning av klausulen, och Bultermans analys är begränsad såväl i omfång som i tid.<sup>1</sup> Fierro, som i sin avhandling delat upp villkorande ("conditionality") i "ex ante conditionality" och "ex post conditionality",<sup>2</sup> drar slutsatsen att EG endast tillämpat villkorsklausuler i bilaterala avtalsförhållanden i ett fåtal fall – alla gentemot AVS-stater.<sup>3</sup> Bland Fierros slutsatser kan nämnas hennes värdering av de fall av tillämpning av "ex post conditionality" hon studerat:

<sup>1</sup> Bulterman redogör för tillämpning av klausulen gentemot Togo, Niger, Comorererna, Guinea-Bissau och Elfenbenskusten, men det handlar snarare om att redovisa att EG tillämpat klausulen än att analysera tillämpningen. Bulterman (2001), s. 252–258.

<sup>2</sup> Fierro (2003), s. 98.

<sup>3</sup> Just tillämpningen av villkorsklausulen är vad Fierro menar med "ex post conditionality", till skillnad från "ex ante conditionality" vilket innebär villkoren aktualiseras under själva förhandlingen av avtalet. Ett tydligt exempel på det Fierro menar med begreppet "ex ante conditionality", är de så kallade "Köpenhamnskriterierna" som anger vad ett kandidatland måste uppfylla för att en eventuell ansökan om medlemskap i EU skall beaktas. Köpenhamnskriterierna finns angivna i Slutsatserna från Europeiska Rådets toppmöte i Köpenhamn, 21–22 juni 1993, SN 180/1/93 REV 1.

In general, the application has been the result of a flagrant interruption of the democratic process such as a military coup or an electoral fraud. The EU has tended to react to those cases in which the very basis of the democratic system was in question. Violations were visible, measurable, and there was no need to embark on an in-depth analysis of the situation.<sup>4</sup>

Fierros analys är korrekt, men den når enbart en liten bit på väg då man försöker förstå vilka mekanismer som styr tillämpningen av villkorsklau-suler gentemot tredje land. Dessutom reflekterar hon inte kring den vik-tiga frågan om betydelsen av beslut att inte tillämpa klausulen. I sin analys av ”*ex ante* conditionality”, exempelvis då hon studerar relationerna mellan EU och Kina, är hon öppen för att diskutera vilka intresseavvägningar EU tvingas till då EU försöker introducera villkor om MR och demokrati i avtal, men denna infallsvinkel saknas tyvärr i nästan alla hennes studier av ”*ex post* conditionality”.<sup>5</sup>

Det jag i första hand studerat är de skäl EG angivit för att ha tillkallat sam-råd på grund av motpartens brott mot värdebasen för samarbetet mellan EG och AVS-staterna. Men eftersom jag också fokuserat på att kartlägga vilka potentiella intresseavvägningar som föregår ett beslut att tillämpa villkors-klausulen och dessutom studerat flera fall då EG valt att inte tillämpa klausu-len, anser jag mig väl förberedd att föra en diskussion om de omständigheter som typiskt sett föranlett EG att åberopa villkorsklausulen.

### 6.1.2 Forskningsfrågorna åter

För att underlätta att uppnå avhandlingens syfte formulerade jag inlednings-vis två forskningsfrågor.

- Vilka värden inkluderar EG i den värdebas villkoret relaterar till?
- Vilka intresseavvägningar ställs EG inför då beslutet att åberopa vill-korsklausulen fattas?

Det har nu blivit dags att redovisa de svar jag kunnat formulera till forsk-ningsfrågorna, mot bakgrund av mitt insamlade material. Efter att jag besva-rat mina två forskningsfrågor kommer jag att redovisa olika trender jag

<sup>4</sup> Fierro (2003), s. 383.

<sup>5</sup> Fierro diskuterar visserligen, i hennes fallstudie om Haiti, innebörden av motpartens förhandlingsvilja under samrådet. Fierro konstaterar att ”it is significant to note, at this stage, that much depends on the attitude of the party during the consultations. In other words, on the particular assessment made by the EU which of course may be impregnated with subjective elements.”, Fierro (2003), s. 342.

kunnat se i EG:s användande av villkorsklausuler under den tidsperiod jag studerat. Därefter kommer jag att kommentera en del av den kritik jag sett av användningen av villkorsklausuler.

## 6.2 Forskningsfråga 1: Vilka värden inkluderar EG i den värdebas villkoret relaterar till?

Då jag introducerade den första forskningsfrågan i kapitel 1 utvecklade jag den så här:

Den första forskningsfrågan har två aspekter. Den första aspekten är proaktiv: hur har EG presenterat värdebasens normativa innehåll? Vilka värden har parterna förbundit sig att upprätthålla genom att skriva på AVS-EG-partnerskapsavtalet? Den andra aspekten är reaktiv: vad har enligt EG utgjort ett brott mot värdebasen?

Båda aspekterna är nödvändiga att studera eftersom EG:s tillämpning av villkorsklausulen innebär deltagande i den kommunikativa processen rätten utgör. Värdena konstrueras som rättsliga värden genom att parterna till avtalet förklarar hur de betraktar värdena, det vill säga: när EG åberopar villkorsklausulen förklarar EG att det handlande som orsakat åberopandet utgjorde ett brott mot värdebasen. Dessutom innebär det också att EG genom att avstå ifrån att tillämpa klausulen deltar i den kommunikativa processen. Tystnad är således också kommunikation i detta sammanhang. För att besvara den första forskningsfrågan krävs att båda aspekterna beaktas.

### 6.2.1 Vilka värden har parterna förbundit sig att upprätthålla genom att tillträda Lomé (IV)bis respektive Cotonouavtalet?

Utgångspunkten för att besvara frågan tar jag i avtalstexten. Dessutom konsulterar jag avtalens respektive ingresser. Därefter lägger jag till de precisrande uttalanden jag funnit, framför allt under arbetet med kapitlet om villkorsklausulens historiska bakgrund, från såväl Kommissionen som Rådet.

#### 6.2.1.1 Värdebasen med utgångspunkt i avtalstexterna

Artikel 5 Lomé (IV)bis och artikel 9 Cotonou är båda två utförliga artiklar. De innehåller bägge mycket text. Artikel 5 Lomé (IV)bis har ingen egen titel, men artikel 9 Cotonou bär titeln ”Grundsatser och grundelement”. I kapitel 4 analyserade jag vilka förändringar som gjordes i texten i avtalsklausulerna då Cotonouavtalet ersatte den reviderade fjärde Lomékonventionen.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Jämför avsnitt 4.3.3.2.

Den variant av villkorsklausul jag studerat i denna avhandling bygger som bekant på att vissa värden (värdebasen) angivits som ”en grundläggande del av denna konvention”<sup>7</sup> alternativt ”detta avtals grundsatser”<sup>8</sup> i kombination med att båda traktaterna är försedda med ”underlåtelseklausuler” vilka ger parterna rätt att kalla motparten till samråd, och i förlängningen eventuellt suspendera eller häva samarbetet under traktaten vid motpartens underlåtenhet att respektera värdebasen.

I de bägge traktaterna beskrivs värdebasen intressant nog i ytterst generella ordalag.

<b>Artikel 5.1 3 st. Lomé (IV)bis</b>	<b>Artikel 9.2 4 st. Cotonou</b>
Respekten för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsäkerhet, som är grunden till förbindelserna mellan AVS-staterna och gemenskapen och alla konventionens bestämmelser, och som styr parternas inrikespolitik och internationella politik, skall utgöra en grundläggande del av denna konvention.	Respekten för de mänskliga rättigheterna, för demokratiska principer och för rättsstatsprincipen, som är grundvalen för partnerskapet mellan AVS-staterna och Europeiska unionen, skall ligga till grund också för parternas interna och externa politik och utgöra detta avtals grundsatser.

Avtalstexten ger inga konkreta hänvisningar till vilka källor som lagts till grund för värdebasen. Avtalens ingresser är avsevärt mycket mer informativa angående vilka olika konventioner till skydd för mänskliga rättigheter parterna där ”erinrar” och ”välkomnar”.

Lomé IV:

SOM ERINRAR om den universella deklarationen om mänskliga rättigheter, det internationella fördraget om medborgerliga och politiska rättigheter samt det internationella fördraget om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som erkänner behovet av att respektera och garantera medborgerliga och politiska rättigheter och att sträva efter att åstadkomma fullt åtnjutande av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter,

SOM VÄLKOMNAR Europarådets konvention om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, den afrikanska stadgan om mänskliga rättigheter och folkens rättigheter samt den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter som positiva regionala bidrag till respekten för mänskliga rättigheter i gemenskapen och i AVS-staterna

<sup>7</sup> Artikel 5.1 3 st. Lomé (IV)bis.

<sup>8</sup> Artikel 9.2 4 st. Cotonou.

Då Lomékonventionen reviderades lämnades ingressen intakt, men parterna passade på att skriva en ingress även till avtalet om förändring av Lomékonventionen. I denna betonades att parterna *önskar* att principerna ingår som en grundläggande del av konventionen:

SOM ÖNSKAR ånyo bekräfta att de håller fast vid principerna om frihet, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt om rättssäkerhet och önskar att dessa principer ingår som en grundläggande del av den ändrade konventionen

I den reviderade Lomékonventionen infördes, som vi sett ovan, villkorsklausulen för första gången i partnerskapet mellan AVS-staterna och EG. I Cotonouavtalet utökades de konventioner som nämndes i ingressen till att också inkludera olika instrument om internationell humanitär rätt samt flyktingars och statslösas rättsliga ställning:

SOM HÄNVISAR till principerna i Förenta nationernas stadga och erinrar om Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, slutsatserna från 1993 års Världskonferens om de mänskliga rättigheterna i Wien, konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, konventionen om barnets rättigheter, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, Genève-konventionerna från 1949 och övriga instrument inom internationell humanitär rätt, konventionen angående statslösas rättsliga ställning från 1954, Genève-konventionen från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning samt New Yorkprotokollet från 1967 angående flyktingars rättsliga ställning,

SOM BETRAKTAR Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den afrikanska stadgan om mänskliga rättigheter och folkens rättigheter samt den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter som positiva regionala bidrag till respekten för mänskliga rättigheter i Europeiska unionen och i AVS-staterna,

Det är intressant att se hur stor skillnaden varit mellan vad parterna tillåtit i avtalets operativa del och i avtalets ingress, åtminstone avseende exemplifiering och uppräknande av olika internationella konventioner.<sup>9</sup> I Lomékonventionens ingress, som behölls i Lomé (IV)bis, nämns sju internationella

<sup>9</sup> Skillnad i grad av konkretion mellan att inte nämna några specifika normer och att nämna sju internationella konventioner till skydd för mänskliga rättigheter är paradoxalt nog inte särskilt stor.

konventioner.<sup>10</sup> EG var vid tillfället, och är fortfarande inte, part till någon av dem. Då Cotonouavtalet trädde i kraft hade parterna lagt till följande konventioner till den katalog av normer de ”erinrade”, ”välkomnade”, ”hänvisade till” och ”betraktade” som positiva bidrag till respekten för mänskliga rättigheter i EU och AVS-staterna:

- Slutsatserna från 1993 års Världskonferens om de mänskliga rättigheterna i Wien
- Konventionen om barnets rättigheter
- Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor
- Den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
- Genève-konventionerna från 1949 och övriga instrument inom internationell humanitär rätt
- Konventionen angående statslösas rättsliga ställning från 1954
- Genève-konventionen från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning
- New Yorkprotokollet från 1967 angående flyktingars rättsliga ställning

Detta innebär att Cotonouavtalets ingress hänvisade till minst (notera den femte punkten ovan som hänvisar till övriga instrument inom humanitär rätt) 14 olika internationella konventioner. EG var inte part till någon av dem.

Då Cotonouavtalet reviderades förändrades ingressen igen.<sup>11</sup> Det som tillkom vid denna justering var att hänvisningar till internationell brottsbekämpning infördes i ingressen. Detta förefaller vara en naturlig följd av

<sup>10</sup> FN-stadgan (1945), FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948), Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1966), Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966), Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1950), Afrikanska stadgan om mänskliga rättigheter och folkens rättigheter (1981), Amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter (1969).

<sup>11</sup> Den 21 juni 2005 tillträdde Rådet det reviderade Cotonouavtalet, Rådets beslut (2005/599/EG) av den 21 juni 2005, EUT L 209, 11/8/2005, s. 26. Den 25 juni beslutade AVS-Rådet att avtalet skulle tillämpas interimistiskt tills det ratificerats av tillräckligt många parter för att träda ikraft, med undantag av några få bestämmelser (nya 11a – bekämpning av terrorism och 11b – samarbete för att förhindra spridning av massförstörelsevapen undantogs från övergångsbestämmelsen), Beslut av AVS-EG-ministerrådet (2005/750/EG) av den 25 juni 2005, EUT L 287, 28/10/2005, s. 1. Det reviderade Cotonouavtalet trädde ikraft 1 juni 2008.

att konventionen fått nya bestämmelser om bekämpning av internationell terrorism och om samarbete för att förhindra spridningen av massförstörelsevapen.<sup>12</sup>

Revisionen av Cotonouavtalet slutfördes i Bryssel den 23 februari 2005. Den innebar ett viktig förtydligade avseende kopplingen mellan avtalstexten och ingressen. Artikel 96 förändrades i revisionen. Förändringarna handlade om att specificera bestämmelserna kring omständigheterna för hur den utökade politiska dialogen skulle fortlöpa. Bilaga VII till konventionen handlar om den utökade politiska dialogen parterna emellan. Artikel 2 p. 2, Bilaga VII är särskilt intressant:

Parterna får, med beaktande av de särskilda omständigheterna i den berörda AVS-staten och inom ramen för internationellt överenskomna standarder och normer, gemensamt utarbeta och komma överens om särskilda riktmärken eller mål när det gäller respekt för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen. Riktmärkena är mekanismer för att nå målen genom att de uppställer etappmål och frister för när etappmålen skall ha nåtts.<sup>13</sup>

Bestämmelsen handlar om den intensifierade politiska dialog revisionen av Cotonouavtalet införde i artikel 8. Med stöd av bestämmelsen kan parterna under tillkallat samråd avtala om att specificera de bestämmelser Cotonouavtalet innehåller om skydd för mänskliga rättigheter om de formuleras som särskilda riktmärken eller mål. Till artikel 2 i bilaga VII fogades dessutom en Gemensam förklaring:

Med ”internationellt erkända standarder och normer” avses de standarder och normer som fastställs inom ramen för de instrument som nämns i ingressen till Cotonouavtalet.<sup>14</sup>

Oavsett hur vi väljer att betrakta tolkningsvärdet av ingressen till avtalet jämfört med tolkningsvärdet av avtalets operativa delar kan vi förutsätta att

<sup>12</sup> Den nya artikel 11b utgör enligt 11b 1 p. 3 st. en av avtalets grundsatser.

<sup>13</sup> Avtal om ändring av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000, Bilaga VII, EUT L 287, 28/10/2005, s. 29

<sup>14</sup> Avtal om ändring av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000, Förklaring X, Gemensam förklaring om artikel 2 i bilaga VII, EUT L 287, 28/10/2005, s. 38.

parterna i utgångsläget valt att separera ingressen från den operativa delen.<sup>15</sup> Därför är förklaringen till artikel 2 i Bilaga VII intressant. Den utgör ett exempel på en koppling mellan avtalets ingress och de operativa bestämmelserna, om än i form av en förklaring till en artikel som lagts i en bilaga till avtalet.

Det finns således inte några konkreta hänvisningar till vad som avses med mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättssäkerhet/rättsstatsprincipen i något av de avtal som varit i kraft under 1995–2006 mellan AVS-staterna och EG och dess medlemsstater. I ingresserna till såväl Lomé (IV) bis som Cotonouavtalet och det reviderade Cotonouavtalet nämns åtminstone 14 internationella konventioner till skydd för mänskliga rättigheter vid namn. Denna enorma mängd normer innebär att det är mycket svårt att besvara frågan om vilka värden parterna har förbundit sig att upprätthålla genom att tillträda Lomé (IV)bis respektive Cotonouavtalet enbart utifrån de relevanta avtalen.

#### *6.2.1.2 Värdebasen med utgångspunkt i Kommissionens meddelanden*

Kommissionen har spelat en viktig roll för villkorsklausulens utformning. I meddelande KOM(95) 216<sup>16</sup> föreslog Kommissionen i maj 1995 att de olika typer av villkorsklausul som dittills hade använts i olika sammanhang skulle strömlinjeformeras. Den utformning av villkorsklausul Kommissionen föreslog kom att användas i Lomé (IV)bis.

Kommissionen anför i meddelandet att Gemenskapen genom hänvisningar i artikel 5 i ingressen till Europeiska enhetsakten, artikel 130u EGF (nuvarande 177 EGF) och artikel J1 (2) samt paragraf 11 i Europeiska Rådets

<sup>15</sup> Angående tolkning av traktater se exempelvis Koskenniemi (2005) s. 333–345, som med utgångspunkt i den fundamentala motsättningen i den liberala politiska doktrin rätten enligt honom (och åtminstone resten av CLS-skolan) bygger på, förklarar att tolkning av traktater alltid kommer att göras omöjlig på grund av att argument grundade på subjektiva värderingar kommer att vägas mot argument grundade på objektiva värden, och vice versa, vilket innebär att konflikten inte kan lösas med på förhand uppställda rättsliga regler: ”The process can continue interminably. In order for closure to emerge priority should be established between the subjective and objective approaches, or the ascending and descending models of argument. This, however, is impossible within the conceptual structures of the liberal doctrine of politics which requires, on the one hand, that law be justified by recourse to the legal subject’s subjective behaviour, will or interest and that its application must be divorced from them. The distinction between a level of justification and a level of ascertainment does not hold within argument.” Koskenniemi (2005), s. 345.

<sup>16</sup> Meddelande från Kommissionen om införande av demokratiska principer och mänskliga rättigheter i avtal som ingås mellan gemenskapen och tredje land, KOM(95) 216 slutlig, 23/5/1995.



resolution antagen i Luxemburg i juni 1991 anlagt grunden till en EU-strategi att införa villkorsklausuler i Gemenskapens externa avtal.<sup>17</sup> I meddelandet presenteras de nämnda dokumenten närmast som grunder för kompetensen att sluta avtal med hänvisningar till mänskliga rättigheter, även om det inte uttryckligen framgår att Kommissionen betraktar dem som sådana. Tvärtom behandlar Kommissionen inte kompetensfrågan i sitt meddelande annat än genom indirekta referenser.<sup>18</sup>

I vilken mån preciserar då Kommissionen de normer som skall utgöra den värdebas EG skall företräda gentemot tredje land? De enda preciseringar utöver att Kommissionen använder begreppen "human rights" och "democratic principles" kommer i meddelandets Annex 4. Där finns en lista med rubriken "References to human rights and democratic principles in Community agreements with third countries, KEY"<sup>19</sup> Listan har fyra under-rubriker:

- A. Regional European Framework
- B. Attachment to the principles of the United Nations Charter
- C. Attachment to the principles of equality, freedom and justice
- D. Other references.

Rubrikerna B, C, och D innehåller var och en 2–5 olika förslag på formuleringar i linje med utfästelser i avtalsingresser medan punkterna under rubriken A utgör uttryckliga preciseringar av vilka internationella konventioner och liknande man avser med begreppen "human rights" och "democratic principles":

- 1) The Provisions and principles of the following should be fully implemented:
  - a. the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE)
  - b. the Helsinki Final Act, the concluding documents of the Madrid and Vienna conferences
  - c. the Closing document of the Copenhagen meeting

<sup>17</sup> Jämför Kapitel 4, särskilt avsnitt 4.2 och framåt.

<sup>18</sup> Se exempelvis den närmast självlegitimerande cirkelresonerande utsagan om att "[t]he Community's growing commitment to the promotion of human rights and democratic principles is reflected in the evolving nature of the references to these issues in the relevant agreements.", KOM(95) 216, s. 7.

<sup>19</sup> KOM(95) 216, s. 21.

- d. the Charter of Paris for a New Europe, particularly in respect of the rule of law, democracy and human rights (November 1990)
  - e. the Bonn CSCE conference document on economic cooperation
- 2) Recognizing the importance of guaranteeing ethnic and nationality minority rights
    - a. in line with the commitments entered into in the context of the CSCE
    - b. and of establishing a system based on pluralism and free and democratic elections
  - 3) Aware of the importance of strengthening their democratic institutions and supporting the economic reform process
  - 4) Reference to the European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Det är de fyra dokumenten under punkt 1 som är mest relevanta för frågeställningen i detta avsnitt. Som vi ser är bestämmelsen fokuserad på ett avtal mellan EG och ett land i den "europeiska regionen".<sup>20</sup> KOM(95) 216 saknar direkta referenser till relationen mellan EG och AVS-staterna.

Denna brist erkände Kommissionen indirekt knappt tre år senare. I mars 1998 skickade Kommissionen ett meddelande till Rådet och Europaparlamentet som angav att det syftade till:

- [a]tt klargöra för AVS-parterna hur Europeiska gemenskapen tolkar bestämmelserna om mänskliga rättigheter, demokrati rättsstaten och god förvaltning av offentlig verksamhet i artiklarna 5, 224m och 366a i den fjärde reviderade Lomékonventionen.
- [a]tt bidra till att främja debatten i AVS-länderna så att de beaktar de väsentliga delarna av Lomékonventionen när de fattar sina politiska och sociala beslut.
- [a]tt förbereda och underlätta för diskussionerna först i rådet och därefter med AVS-länderna, om de framtida förbindelserna mellan AVS-länderna och EG.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Jämför titeln för rubrik A i Annex 4.

<sup>21</sup> KOM(1998) 146, 12/3/1998, s. 1. Artikel 224 anger vad som får utgöra utvecklingssamarbete under Lomékonventionen. Denna beteckning kopplas till vad som får finansieras inom ramen för samarbetet. Artikel 224m lades till i den reviderade Lomékonventionen och handlar om reformåtgärder för demokratiserings- och rättsäkerhetsändamål.

I del II av meddelandet utvecklar Kommissionen sin syn på begreppen ”mänskliga rättigheter”,<sup>22</sup> ”rättsstaten”,<sup>23</sup> och ”de demokratiska principerna”<sup>24</sup> i den mening som avses i artikel 5 Lomé (IV)bis. Det är intressant att notera att Europaparlamentet i sin resolution A4-0411/98 om meddelande KOM(98) 146 påminde om sin önskan att uppmuntra AVS-staterna själva att föreslå kriterier för att främja mänskliga rättigheter.<sup>25</sup>

Angående begreppet ”mänskliga rättigheter” lyckas inte Kommissionen precisera på vilket sätt EG skall tolka begreppet jämfört med de kataloger av internationella konventioner vi sett i ingresserna till avtalen. Kommissionen konstaterar inledningsvis att:

[d]e mänskliga rättigheterna är universella, odelbara och förbundna med varandra. De gäller för alla statsbildningar och kan inte inskränkas. De skall iaktas fullt ut, oavsett om det gäller medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala eller kulturella rättigheter.<sup>26</sup>

Efter att ha markerat de mänskliga rättigheternas natur fortsätter Kommissionen med att räkna upp exempel på internationella konventioner som utgör en ”rättslig ram på det internationella planet”. De traktater som nämns i meddelandet återfinns alla i ingresserna till avtalen.

Därefter tar Kommissionen sig an att definiera begreppet ”rättsstaten”. Förklaringen av hur EG tolkar begreppet är bättre än hur man förklarat ”mänskliga rättigheter” då den är konkretare avseende varför begreppet är såpass viktigt och ger flera exempel på vad begreppet innebär:

- En lagstiftande makt som iakttar och till fullo tillämpar de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- En oberoende dömande makt.
- Effektiva och tillgängliga mekanismer för medborgarna att få sin sak prövad i domstol.
- Ett rättssystem där alla är lika inför lagen.
- Ett kriminalvårdssystem som respekterar individen.
- Ett polisväsende som tjänar lagen.

<sup>22</sup> KOM(1998) 146, 12/3/1998, del II, A p. 3, s. 5.

<sup>23</sup> KOM(1998) 146, 12/3/1998, del II, A p. 4, s. 5 f.

<sup>24</sup> KOM(1998) 146, 12/3/1998, del II, A p. 5–6, s. 6.

<sup>25</sup> Resolution om meddelandet från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: demokratisering, rättstat, respekt för de mänskliga rättigheterna och god förvaltning av offentlig verksamhet – Utmaningar för partnerskapet mellan Europeiska unionen och AVS-länderna (KOM(98) 0146 - C4-0390/98, A4-0411/98, EUT C 104, 14/4/1999, s. 185.

<sup>26</sup> KOM(1998) 146, 12/3/1998, s. 5.

- En effektiv verkställande makt som kan säkerställa att lagen iakttas och upprätthålla de sociala och ekonomiska villkor som är nödvändiga i ett samhälle.<sup>27</sup>

Även om de olika exemplen kraftigt skiljer sig åt i abstraktionsgrad utgör de ett mer genomtänkt exempel på hur ”rättstatsbegreppet” bör användas och vad det bör användas till, än vad gäller begreppet ”mänskliga rättigheter”.<sup>28</sup>

Då begreppet ”de demokratiska principerna” beskrivs fokuserar Kommissionen på att respekten för dessa utgör en förutsättning för att mänskliga rättigheter skall kunna beaktas. Kommissionens förklaring av betydelsen av demokratiska val är intressant:

De demokratiska principerna är odelbara och oskiljbara och tillämpningen av var och en kan delvis ha inverkan på de övriga. Den demokratiska kulturen i varje land avgör vilken helhet dessa principer utgör och vilka uttryck de tar sig.

Till exempel bör anordnandet av val, vilket utgör en grundläggande del av och ett led i demokratiseringsprocessen, vara ett logiskt steg i varje lands egna processer, historia och kultur. Val är inte ett självändamål och de säkerställer inte nödvändigtvis demokratin eller den politiska stabilitet i ett land som är nödvändig för dess vidare utveckling. Valen bör ingå i en bredare process där

<sup>27</sup> KOM(1998) 146, 12/3/1998, s. 6.

<sup>28</sup> Jämför Wennerström (2007) som gjort en djupanalys över hur rättstatsbegreppet används i, och formas av, EU. I avhandlingen har Wennerström bland annat undersökt hur EG:s rättstatsbegrepp formats just inom ramen för utvecklingssamarbete. Wennerström har analyserat och jämfört hur begreppet ”rule of law” ter sig i flera av EU:s olika intressesfärer, bland annat utvidgningspolitik, samarbete med olika geografiska regioner, handelspolitik, utvecklingssamarbete och gemensam utrikes och säkerhetspolitik. Utifrån en modell med formella och substantiella komponenter jämför han rättstatsbegreppet i de olika sammanhangen. Om begreppet i det för denna avhandling centrala sammanhanget; utvecklingssamarbete, skriver Wennerström angående hur begreppet tolkas: ”The conception emerging from aid or development policies is different from the enlargement and the co-operation conception, as equality between the parties is a fiction. [...] The rule of law model emerging is, compared to the basic versions, at least technically covering several of the different versions [...] The absence of corruption is, however, dropped as a rule of law requirement, reappearing instead as a separate requirement for good governance.” Wennerström (2007), s. 262. Angående hur EG använder sig av begreppet reflekterar Wennerström tänkvärt: ”The conception that emerges generates considerable resistance in the environment where it is implemented, first of all for reasons linked to capacity – the societal functions that this conception presupposes are definitely not there, nor will they be created as a result of the development co-operation that will be guided by that conception.” Wennerström (2007), s. 263.

olika faktorer tillsammans bidrar till att förbereda och befästa demokratiseringsprocessen.<sup>29</sup>

Kommissionen ger här uttryck för en öppensinnad tolkning av vad ”demokratiska principer” innebär. Kommissionen visar förståelse för kulturell inverkan på demokratiska modeller, och menar att det är EG:s uppfattning att demokrati kan komma i flera olika skepnader.

Det är svårt att bedöma i vilken mån Kommissionen lyckats med sin föresats att förklara för AVS-staterna hur EG tolkar innebörden i begreppen ”mänskliga rättigheter”, ”rättsstaten” och ”de demokratiska principerna”, men meddelande KOM(1998) 146 avslutas med en förklaring om ”underlåtenhetsklausulen”, det vill säga artikel 366a i Lomé (IV)bis. Jag har visserligen redan på annan plats i avhandlingen (avsnitt 4.3.1) redovisat Kommissionens redogörelse för hur beslut att inleda samråd med ett land med stöd av artikel 366a fattas, men det är såpass anmärkningsvärt att det bör uppmärksammas igen, i detta sammanhang. För att tydliggöra hur sensationellt uttalandet är vill jag påminna om att meddelande KOM(1998) 146 syftade till att klargöra hur EG tolkar begreppen ”mänskliga rättigheter”, ”rättsstaten” och ”de demokratiska principerna” i villkorsklausulens kontext.

Kommissionen förklarar i det avslutande avsnitt C av meddelandet att:

Tillämpningen av dessa bestämmelser förutsätter att det är möjligt att bedöma om ett land underlåtit att fullgöra en skyldighet avseende respekten för de mänskliga rättigheterna eller demokratins och rättsstatens principer. Beslutet att inleda samråd med ett land sker genom en politisk bedömning i varje enskilt fall som bör ske på grundval av en grundlig analys av situationen i det berörda landet.<sup>30</sup>

Den första meningen är intressant eftersom den, längst bak i ett dokument som syftar till att förklara EG tolkar grunderna för bedömningen ifråga, slår in tvivel om huruvida det är möjligt att göra en sådan bedömning. Den andra meningen är ett totalt medgivande av att de normer man beskrivit i dokumentet inte nödvändigtvis tolkas på så vis man angivit. Istället medger man att prövningen är en *in casu*-bedömning av de rådande politiska omständigheterna!

Den 8 maj 2001 lämnade Kommissionen ett meddelande till Rådet och Europaparlamentet med titeln: Europeiska unionens roll i arbetet för att främja mänskliga rättigheter och demokratisering i tredje land.<sup>31</sup> Syftet med

<sup>29</sup> KOM(1998) 146, 12/3/1998, s. 7.

<sup>30</sup> KOM(1998) 146, 12/3/1998, s. 19.

<sup>31</sup> KOM(2001) 252, 8/5/2001.

meddelandet var att ordna in den förda politiken på området för mänskliga rättigheter och demokratisering i den övergripande politiken för yttre förbindelser. Meddelandet är välskrivet och genomarbetat, även om det i vissa detaljer är väl svepande och på sina håll till och med felaktigt.<sup>32</sup> Kommissionen betonar ”samstämmighet” och ”strategi” som nyckelord för politiken. Det innebär att politiken på de områden som rör mänskliga rättigheter skall koordineras bättre:

Dessa verktyg bör användas på ett samstämmigt sätt så att man kan uppnå synergieffekter och konsekvens och säkerställa att resurserna används så effektivt som möjligt för att främja en hållbar utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna och demokratisering i världen.<sup>33</sup>

Jag ställer mig tveksam till om konsekvent handlande går att uppnå genom att olika politiska mål skall samstämmas i högre grad. Tvärtom visar resultaten av de undersökningar jag presenterar i denna avhandling att då flera intressen tillåts påverka samma beslut blir resultatet snarast ett inkonsekvent handlande färgat av kontextuella bedömningar.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att EG i mycket begränsad omfattning definierat vilka normer som ingår i värdebasen. Rådet lämnar regelmässigt närmast svepande uttalanden om vilka normer man avser, gärna med hänvisning till flera internationella konventioner. Kommissionen har författat flera meddelanden i syfte att klargöra vilka normer som avses och hur dessa tolkas av EG. Även om Kommissionens meddelanden preciserat värdebasens innehåll samt redogjort för hur EG förhåller sig till densamma förblir den sammantagna bedömningen att värdebasen är vagt definierad vilket bland annat får till följd att jag bedömer att dess normativa omfång är stort.

## **6.2.2 Vad har enligt EG utgjort ett brott mot värdebasen?**

Den andra aspekten av min första forskningsfråga handlar om att undersöka de fall då EG har tillämpat villkorsklausulen. Efter att ha gått igenom alla fall av tillämpning av villkorsklausulen mellan 1995 och 2006 har jag goda förutsättningar att beskriva de omständigheter som EG ansett innebära en överträdelse av värdebasen.

Från den första januari 1995 till den sista december 2005 tillämpade EG villkorsklausulen gentemot 12 olika AVS-stater med stöd av antingen Lomé-

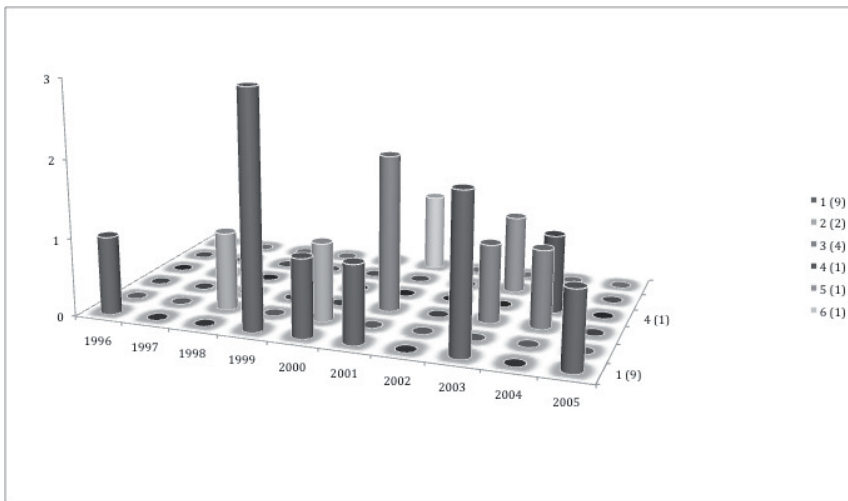
<sup>32</sup> Jämför utsagan: ”Sedan 1992 innehåller alla gemenskapens avtal med tredje land en klausul i vilken respekt för mänskliga rättigheter och demokrati fastställs utgöra en väsentlig del av gemenskapens förbindelser.” KOM(2001) 252, s. 4. Detta är inte sant.

<sup>33</sup> KOM(2001) 252, s. 6.

konventionen eller Cotonouavtalet. Eftersom klausulen tillämpats vid mer än ett tillfälle gentemot vissa stater (Niger – 2, Togo – 2, Guinea-Bissau – 2, Liberia – 3) innebär det att EG under perioden tillämpat den vid 17 tillfällen.

I detta avsnitt fokuserar jag på att redovisa skälen till att Rådet har kallat AVS-stater till samråd, alternativt tillämpat villkorsklausulen utan att kalla till samråd (med stöd av undantagsbestämmelsen om ”särskilt brådskande fall”).

### 6.2.2.1 17 fall av tillämpning av villkorsklausulen



EG:s 17 fall av tillämpning av villkorsklausulen mellan 1996 och 2005 uppdelade per år och kategori av åberopat skäl. Notera att vid ett av fallen 2001 (Liberia) åberopades såväl skälet brott mot mänskliga rättigheter under artikel 96 Cotonou, som allvarlig korruption under artikel 97 Cotonou. Sålunda uppträder 18 olika skäl i tabellen.

I tabellen ovan redovisas sex kategorier av skäl. Kategorierna har jag skapat för att lättare kunna separera de olika skälen att kalla till samråd ifrån varandra. Kategorierna är:

1. Odemokratiska regimskiften (9 fall)
2. Brister i proceduren vid allmänna val (2 fall)
3. Allmänt beskrivna brott mot mänskliga rättigheter (4 fall)
4. Gradvis försämring av demokratins förutsättningar i landet (1 fall)
5. Samråd på begäran av AVS-stater (1 fall)
6. Artikel 96 & 97 Cotonou i kombination (1 fall)

När EG åberopat villkorsklausulen har skälen alltså kunnat hänföras till en av ovanstående kategorier. En uppdelning som är intressant att göra är den mellan kategorierna 1 och 2 å ena sidan, och övriga fyra å andra sidan. Den första gruppen inkluderar brott som är enkla att hänföra till en viss historisk händelse, medan den andra gruppen innehåller fall av åberopande på grund av ett historiskt förlopp som sett till sin helhet inneburit brott mot värdebasen.

Att sammanfatta och kategorisera skälen till att EG kallat sina avtalsparter till samråd ger en överblick som kan användas till att se samband och gemensamheter, och dessutom ett och annat intressant särfall, vilket ger riktlinjer för det analytiska arbetet. Jag kommer nu kort att redogöra för de sex olika kategorierna jag nämnt. Därefter kommer jag att belysa ytterligare några samband vilka låter sig framträda i studien av de 17 fall av tillämpning av villkorsklausulen som redovisats ovan.<sup>34</sup>

#### 6.2.2.1.1 Odemokratiska regimskiften

Den i särklass största kategorin, räknat i antal samråd som tillkallats på grund av brott mot värdebasen, är kategorin odemokratiska maktövertaganden. Rådet har inte tillämpat någon strikt begreppsapparat. I Rådets beslut används uttrycken ”statskupp”, ”militärens maktövertagande”, ”väpnat uppror”, ”militär statskupp”, ”regimskifte” och ”maktskifte”.<sup>35</sup> Gemensamt för alla de situationer Rådet beskrivit med ovan nämnda uttryck är att de genomgående beskrivs som ”odemokratiska maktskiften”, eller ”odemokratiska regimskiften”. Det är uppenbart att Rådet hänför denna kategori till värdebasens ”demokratiska principer”.

Nio av de sju fallen av tillämpning är resultatet av statskupper. Alla nio fallen, till skillnad från flera av de fall av statskupper jag presenterat då EG valt att inte tillämpa villkorsklausulen, är dessutom statskupper där kuppmaakarna lyckats. Det kan tyckas paradoxalt att kalla till samråd till följd

<sup>34</sup> Eftersom Rådet förlängde de ”lämpliga åtgärderna” som beslutats då samrådet med Haiti avslutades 2001 tre gånger, och sedan beslutade att häva åtgärderna i oktober 2005 skulle man kunna lägga dessa fyra fall av tillämpning till de 17. Man skulle också kunna inkludera det fall då de ikraftvarande åtgärderna förlängdes mot Liberia i december 2004. Isåfall hade man fått ihop 22 fall. Jag har inte gjort det eftersom det rör sig just om förlängningar av beslut. Det jag redovisar i tabellen är 17 fall av tillämpning genom att Rådet kallat till samråd (dock med undantag av det första Niger-fallet i januari 1996 och Liberia-fallet i augusti 2003 då samråd inte hölls på grund av bestämmelsen om ”särskilt brådskande fall”). Därför är Mauretanien-fallet med, trots att de ”lämpliga åtgärderna” beslutades efter 31 december 2005.

<sup>35</sup> I de engelska språkversionerna jag använt mig av används ”coup d’état” och ”military coup”.



av en statskupp där kuppmaakarna tagit den demokratiskt legitima regeringens plats,<sup>36</sup> eftersom tillkallandet av samråd kan ses som ett bekräftande av att den nya regeringen, åtminstone *de facto*, styr landet.

Detta är dock ingen egentlig paradox, eftersom samråden uteslutande tar upp frågan om anordnandet av legitima val. Anordnandet av korrekta val ställs som villkor för upphävande av ”lämpliga åtgärder”.

Om man också inkluderar de två fallen från kategorin ”brister i proceduren vid allmänna val” samt fallet i Guinea, där samråd tillkallades därför att demokratins förutsättningar försämrats, så ser man att 12 av de 17 fallen av samråd har tillkallats till följd av motparten ”underlåtit att fullgöra en förpliktelse med avseende på [...] demokratiska principer”.<sup>37</sup> Detta signalerar att EG tillmäter skyddet för demokratiska principer större vikt än skyddet för mänskliga rättigheter eller skyddet för rättsstatsprincipen.

Hur kan detta förklaras? Slutsatsen måste ses i ljuset av att det ur ett rent bevisföringsperspektiv är enklare för EG att tillkalla samråd på en sådan konkret grund som en statskupp alternativt oegentligheter i samband med val. I en situation med begränsade resurser kan det tänkas att Kommissionen väljer att fokusera på de enklare fallen.<sup>38</sup> Det finns ännu ingen permanent övervakningsmyndighet som arbetar med att dokumentera och samla in bevis om brott mot värdebasen, och frågan är hurpass prioriterad en sådan funktion är. Bartels har lyft fram avsaknaden av övervakning som en av de allvarligaste bristerna i systemet, och påtalat de negativa konsekvenser avsaknaden har för villkorslausulens legitimitet som instrument för spridning av värdebasen.<sup>39</sup>

En annan teori skulle kunna vara att EU betraktar just brott mot demokratiska principer som mer allvarliga än brott mot de andra värderingarna i klausulen som stipulerar vilka värden som utgör ”väsentliga delar” av avtalet. Med tanke på att frekvensen av tillämpning i de fallen är högre förefaller teorin ha substans. Jag har inte funnit några konkreta belägg för att EU värderar de olika brotten mot värdebasen på olika vis, utan tvärtom framhålls konsekvent att de alla utgör ”väsentliga delar” av avtalet.

<sup>36</sup> Det bör observeras att de störtade regeringarna i flertalet av fallen ursprungligen tagit makten genom statskupper, men senare vunnit makten genom allmänna val.

<sup>37</sup> Artikel 96 (2)a Cotonou.

<sup>38</sup> Denna inställning bekräftades vid mina intervjuer med anställda på Kommissionens rättstjänst.

<sup>39</sup> Bartels (2005a), s. 59.

	<b>Land</b>	<b>Statskupp</b>	<b>Rådsbeslut att inleda samråd</b>
1	Niger	27 januari 1996	beslut 29 januari 1996
2	Niger	9 april 1999	beslut 29 april 1999
3	Comorererna	29 april 1999	beslut 12 juli 1999
4	Guinea-Bissau	maj 1999	beslut 19 juli 1999
5	Elfenbenskusten	24 december 1999	beslut 14 januari 2000
6	Fiji	19 maj 2000	beslut 2 augusti 2000
7	CAR	15 mars 2003	beslut 22 maj 2003
8	Guinea Bissau	14 september 2003	beslut 19 december 2003
9	Mauretanien	3 augusti 2005	beslut 29 november 2005

#### 6.2.2.1.2 Brister i proceduren vid allmänna val

Brister i proceduren vid allmänna val har lett till att EG åberopat villkorsklausulen vid två tillfällen. Första gången var gentemot Togo 1998 och andra gången gentemot Haiti 2000. Detta motsvarar en liten andel av de åberopade fallen, vilket är förvånande sett i ljuset av Kommissionens meddelande KOM(1998) 146. I meddelandet betonade Kommissionen betydelsen av att demokratiska val anordnas och genomförs på ett legitimt vis. Kommissionen anför att anordnandet av val utgör en grundläggande del av en stats demokratiseringsprocess.

Bland de femton fall jag identifierat då EG avstått ifrån att åberopa villkorsklausulen är två särskilt intressanta. Bägge två härrör sig till händelser i Mauretanien. Det första inträffade 1996 då de första parlamentsvalen någonsin i Mauretaniens historia hölls. Valen kritiserades hårt av observatörer, men EG valde att avstå ifrån att åberopa villkorsklausulen. I det andra fallet fängslades den starkaste utmanarkandidaten i det stundande presidentvalet – dagen innan valet hölls. Utmanarkandidaten anklagades för att ha konspirerat mot den sittande presidenten genom att ha utarbetat avancerade planer på en statskupp.

Sammanfattningsvis utgör kategorin brister i proceduren vid allmänna val en liten kategori av de fall då EG åberopat villkorsklausulen. Sett i ljuset av hur EG framställer sin tolkning av värdebasen kunde man förväntat sig att fler situationer av brister i proceduren vid allmänna val hade uppmärksamats av EG.

	<b>Land</b>	<b>Statskupp</b>	<b>Rådsbeslut att inleda samråd</b>
1	Togo	21 juni 1998	beslut 13 juli 1998
2	Haiti	21 maj 1999	beslut 2 augusti 2000

### 6.2.2.1.3 Allmänt beskrivna brott mot mänskliga rättigheter

Denna kategori skiljer sig till viss del ifrån de övriga. Den utgörs av de mest svårkategoriserade fallen av de jag studerat. Anledningen att de är svårkategoriserade är helt enkelt att EG uttryckt skälen till att åberopa samråd på ett särskilt inprecisat sätt. Den innehåller tre beslut om samråd i relationen mellan EG och Liberia och ett från relationen mellan EG och Zimbabwe. Mycket talar för att Liberia och Zimbabwe bör ses som särskilt komplicerade fall, främst på grund av att många olika internationella aktörer varit inblandade samtidigt.

Gemensamt för fallen i denna kategori är dessutom, förutom att EG uttryckt skälen till att kalla till samråd i mycket vaga ordalag, att jag genom att studera de dokument jag lyckats få fram<sup>40</sup> kategoriserat samråden som tillkallade i första hand på grund av upprepade brott mot mänskliga rättigheter, såväl direkt i Liberia och Zimbabwe, som indirekt, genom liberianskt stöd, i Sierra Leone.

Avseende Liberia har jag varken lyckats få fram Kommissionens förslag till öppnande av samråd med Liberia, eller Rådets beslut om öppnande av det samråd som faktiskt hölls under 2001 och 2002. Däremot kan man i Kommissionens förslag till avslutande av samråd läsa sig till varför EG beslutat att inleda samråd med Liberia:

Beslutet motiverades med att regeringen, sedan den kommit till makten, vid ett flertal tillfällen hade agerat på ett sätt som var liktydigt med underlåtenhet att fullgöra de förpliktelser som kommer av grundsatserna i artikel 9 i avtalet samt med att regeringen inte heller hade fullgjort kraven på gott styre, eftersom allvarlig korruption möjliggörs till följd av bristande öppenhet i förvaltningen av allmännyttiga företag och resurser.<sup>41</sup>

Som synes var skälet inte noggrannare preciserat än att Liberia underlåtit att respektera mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen, samt att landets förvaltning är allvarligt korrupt. Efter att ha studerat såväl rapporteringen från samrådsförfarandet, samt de brev EG sänt till liberianska myndigheter, kan jag sluta mig till att fokus för EG:s kritik låg på bristande respekt för mänskliga rättigheter.

Rådets agerande i förhållande till Zimbabwe påminner starkt om hur det agerat i förhållande till Liberia. I Zimbabwe-fallet finns dock ett meddelande

<sup>40</sup> Det har ibland visat sig svårt att få tillgång till alla handlingar som Gemenskapens institutioner producerat under handläggningen av fallen. Se ovan, avsnitt 5.9, avseende sekretessbelagda handlingar från samrådet mellan EG och Liberia 2001–2002.

<sup>41</sup> KOM(2002) 103, 21/2/2002.

från Kommissionen som föreslår att samråd bör inledas med Zimbabwe. Meddelandet beskrev hur situationen för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen försämrats i Zimbabwe, särskilt de allra senaste åren. Kommissionen beskriver hur dialogen mellan EG och Zimbabwe gått i stå under 2001, samtidigt som det politiska våldet och begränsningen av särskilt yttrandefriheten ökat markant.

Rådets beslut att inleda samråd redovisas kort som en punkt i rapporten från ett möte i Rådet för allmänna frågor, den 29 oktober 2001. Dokumentet anger kort att Rådet beslutat att tillämpa artikel 96 i Cotonouavtalet och att Rådet

[a]nser att dessa samråd utgör en förstärkning av den pågående politiska dialogen vilken rör följande ämnen som togs upp vid rådets möte (allmänna frågor) den 25 juni:

- Ett slut på det politiska våldet.
- Valobservation.
- Massmediernas frihet.
- Domstolarnas oberoende.
- Ett slut på olaglig ockupation av egendom.<sup>42</sup>

Sålunda undvek Rådet även här att uttryckligen motivera artikel 96 Cotonous tillämplighet på situationen i landet. I en pressrelease från Rådets press-tjänst redovisades den 11 januari 2002 hur samrådet hade utfallit. Där stod också att läsa att:

[t]hese consultations were held against the background of the deep concern by the European Union about the poor human rights situation in Zimbabwe, in particular since early 2000 and about the prevailing climate of violence and intimidation and the apparent impunity with which crimes have been and continue to be perpetrated. The harassment of the opposition, especially in the run up to the 2002 presidential elections, the intimidation of the judiciary, limitations to the right to freedom of expression for all, including the press and illegal farm occupations are also a matter of deep concern.<sup>43</sup>

I Rådets beslut att avsluta samrådet, fattat den 18 februari 2002, angavs endast att Zimbabwe brutit mot artikel 9 Cotonouavtalet samt att nyligen antagen lagstiftning utgör en allvarlig kränkning av yttrandefriheten, föreningsfriheten och mötesfriheten i Zimbabwe.

<sup>42</sup> Dok. 13291/01, 29/10/01.

<sup>43</sup> Doc. 5243/02, 11/1/2002.

I augusti 2003 beslutade Rådet att förlänga tillämpningen av de ”lämpliga åtgärder” som infördes då samrådet med Liberia avslutades i mars året dessförinnan. Det beslutet fattades med stöd av artikel 96 Cotonou, och situationen bedömdes dessutom falla under undantaget om ”särskilt brådskande fall” i artikel 96(2)b. Det handlade om att de ”lämpliga åtgärderna” dels var tidsbestämda, dels behövde revideras, men det motiverades formellt i beslutet med att Liberias regering fortsatt bröt mot artikel 9 i Cotonou-avtalet och att den säkerhetspolitiska situationen i Liberia gjorde fallet till ett ”särskilt brådskande fall”. I ett brev till Liberias utrikesminister, bilagt beslutet, förklarades att EU ämnade delta i en fredsbevarande operation i Liberia, och ville omdirigera sitt stöd till att omfatta denna. Den 22 december 2004 förlängdes beslutet från augusti 2003 genom ett nytt rådsbeslut fattat med stöd av artikel 96 Cotonou. Även denna gång var det fråga om ett särskilt brådskande fall, även om beslutet inte förklarar varför – förutom att det tidigare beslutets giltighet skulle löpa ut inom en vecka (31 december 2004).

Utan att föregripa analysen av EG:s bedömning av vad som utgör ett ”särskilt brådskande fall” enligt artikel 96(2)b Cotonou kan man ställa sig frågan ifall det inte åtminstone bör vara situationen i den stat gentemot vem man åberopar artikeln som bör ligga till grund för bedömningen, snarare än huruvida ett visst besluts giltighet snart löper ut. Förvisso, indirekt kanske den verkliga motiveringen är densamma, men den formella utformningen av besluten har naturligtvis betydelse.

Jag har funnit två exempel bland de femton fall av icke-tillkallade samråd som är lämpliga att hänföra till denna kategori. Det ena fallet rör situationen i Elfenbenskusten 2004, då över 100 människor miste livet efter att myndigheterna stoppat en demonstration. I detta fall utfärdade EU ett uttalande där man bekymrade sig över situationen, särskilt avseende skyddet för mänskliga rättigheter i Elfenbenskusten. Det andra fallet är ”Operation Murumbat-svina” i Zimbabwe 2005.

	<b>Land</b>	<b>Brott mot MR</b>	<b>Rådsbeslut att inleda samråd</b>
1	Liberia	– 2001	Beslut 23 juli 2001
2	Zimbabwe	– 2001	Beslut 29 oktober 2001
3	Liberia	2002–2003	Beslut 25 augusti 2003 [96(2)b – inget samråd]
4	Liberia	2003–2004	22 december 2004 [96(2)b – inget samråd]

#### 6.2.2.1.4 Gradvis försämring av demokratins förutsättningar

När Kommissionen föreslog att Rådet skulle kalla Guinea till samråd presenterade Kommissionen skälen i ett meddelande daterat 26 augusti 2003. Redovisningen av skälen inleds med att nämna den demokratiseringsprocess som påbörjades av general Lansana Coté 1990, 13 år tidigare.<sup>44</sup>

Kommissionen beskriver därefter hur denna process till en början hade en positiv utveckling, men kom av sig vid presidentvalen 1998. Kommissionen fortsätter därpå att beskriva hur demokratiseringsprocessen försvagades och nämner olika händelser under år 2000, 2001, 2002 och de oroväckande utsikterna för att det utlysta presidentvalet skulle hållas under 2003, som särskilt allvarliga. Presidentvalet hölls i december 2003, och i förklaringen från det första mötet efter att samrådsförfarandet öppnats skriver Rådet att

[i]t [*syftar här på EU*] considers that, the deterioration in the democratic environment in the Republic of Guinea observed during recent years and confirmed by the recent presidential elections, which, in its opinion, were held under dubious circumstances and which have been disputed by the opposition political parties, constitutes a violation of the essential elements set out in Article 9 of the Cotonou agreement.<sup>45</sup>

Försämringen i den demokratiska miljön, vilken bekräftades under presidentvalet i december 2003,<sup>46</sup> ansågs utgöra ett brott mot de grundläggande delarna av Cotonouavtalet som de beskrivs i dess artikel 9. Eventuellt skulle EU kunna ha återopat artikel 9 Cotonou i samband presidentvalet, men uppenbarligen gjorde man inte det. Istället nämns valet som en bekräftelse på ett längre historiskt skeende.

Detta skäl ligger mycket väl i linje med den anda av dialog och samarbete som skall genomsyra Cotonouavtalet. Genom att kalla till samråd i syfte att föregripa de konsekvenser en gradvis försämring av demokratins förutsättningar kan väntas få visar EG upp ett lite annorlunda förhållningssätt till villkorsklausulen jämfört med de samråd som tillkallats efter isolerade händelser. Det hade säkerligen varit motiverat att kalla till samråd vid flera tillfällen medan demokratins förutsättningar försämrats i Guinea, men det gjorde man alltså inte.

<sup>44</sup> KOM(2003) 517 slutlig, 26/8/2003.

<sup>45</sup> Doc. 11237/04, 20/7/2004.

<sup>46</sup> Till saken hör att jag inte lyckats hitta något tidigare av fördömande av valet från EU's sida.

	<b>Land</b>	<b>Försämring av demok.</b>	<b>Rådsbeslut att inleda samråd</b>
1	Guinea	1998 och framåt	30 mars 2004

#### 6.2.2.1.5 På begäran av AVS-stater

Den 2 oktober 2003 träffades Togos premiärminister Sama Kommissionens ordförande Romano Prodi. President Sama tog då tillfället i akt och bad Prodi att återuppta dialogen mellan EU och Togo. Sama föreslog samrådsförfarande enligt artikel 96 Cotonou.<sup>47</sup>

Sedan Rådet den 14 december 1998 beslutat att inte återuppta samarbetet med Togo inom ramen för Lomékonventionen hade alltså samarbetet varit fortsatt avbrutet. Nu bad premiärminister Sama EU att omvärdera sitt beslut utifrån de förändringar som skett i Togo.

Sett till ordalydelsen av artikel 96 Cotonou finns ingen möjlighet att kalla motpart till samråd förutom då man anser att motparten brutit mot sina förpliktelser enligt avtalet. Därmed är det egentligen tveksamt att påstå att AVS-stater kan begära samråd. Rimligen bör man se det som en uppmaning till EU att omvärdera sitt tidigare beslut.<sup>48</sup>

Kommissionen skrev ett förslag till Rådet om att inleda samråd med Togo i syfte att bedöma huruvida Togo verkligen ville återupprätta dialogen med EU. Rådet antog förslaget den 30 mars 2004.

	<b>Land</b>	<b>Begäran</b>	<b>Rådsbeslut</b>
1	Togo	2 oktober 2003	Beslut 30 mars 2004

<sup>47</sup> Togos begäran om samråd med EG i syfte att diskutera de åtgärder som var ikraft mot landet är visserligen anmärkningsvärd i sig, men i detta sammanhang, då det handlar om att analysera hur EG motiverat brott mot värdebasen är fallet av mindre intresse. En kort redogörelse är dock på sin plats då fallet likväl är intressant.

<sup>48</sup> Denna iakttagelse är inte att betrakta som något problem i sig, utan är endast gjord i syfte att klargöra eventuell begreppsförvirring avseende vem som kallar vem till samråd. Politisk dialog mellan EU och AVS-staterna förs kontinuerligt, som en del av Cotonouavtalet (jämför artikel 8 Cotonou).

#### 6.2.2.1.6 Artikel 96 Cotonou i kombination med 97 Cotonou

I det ovan nämnda fallet av samrådsförfarande med Liberia 2001 var en av anledningarna som angavs i beslutet att EG bedömde korruptionsituationen i Liberia som så pass allvarlig att den utgjorde en av grunderna för att tillkalla samråd.

Bestämmelsen i artikel 97 anger att ”lämpliga åtgärder” får antas ifall parterna inte når någon lösning vid samrådet alternativt ifall samrådet avböjs. Dessutom stipulerar artikeln, liksom artikel 96, uttryckligen att suspension av avtalet skall ses som en sista utväg.

Detta är det enda fall då artikel 97 Cotonou tillämpats.<sup>49</sup> Då sanktionerna förlängdes, augusti 2003 och december 2004, hänvisades enbart till artikel 96 Cotonou.

	Land	Artikel 97 Cotonou	Rådsbeslut
1	Liberia	– 2001	Beslut 23 juli 2001

#### 6.2.2.2 ”Särskilt brådskande fall”

I såväl Lomé (IV)bis som de bägge versionerna av Cotonouavtalet har det funnits möjlighet för parterna att suspendera samarbetet utan att först kalla till, och genomföra, samråd i frågan. Denna undantagsmöjlighet gäller för ”särskilt brådskande fall”.<sup>50</sup>

Det är inte svårt att förstå bestämmelsens syfte. Behovet av en möjlighet att snabbt kunna avbryta utbetalningar till en regering som använder resurserna till att bryta mot värdebasen var sannolikt fröet till att villkorsklausulen föddes.<sup>51</sup>

Bland de 17 fall av tillämpning av villkorsklausulen jag redovisat ovan återfinns 4 fall av tillämpning utan att samråd hållits. Dessa fyra fall är Niger (1996), Liberia (2003 och 2004) samt Mauretanien (2005).<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Jämför Bradley (2005) som anför att ”[n]o ACP state has been called by the EU for consultations under Article 97 of the Cotonou Agreement” och i en not till utsagan förklarar att ”corruption was one of the reasons for Liberia/EU consultations, but consultations were conducted under Article 96”. Dessvärre utvecklar Bradley inte detta påstående avseende konsekvenser. Enligt min uppfattning saknas materiella skillnader av betydelse mellan artikel 96 och 97 avseende hur samråd skall företas.

<sup>50</sup> I Lomé IVbis användes skrivningen ”om ärendet är av brådskande natur”, artikel 366a p. 3, Lomé IVbis.

<sup>51</sup> Jämför Uganda-fallet, avsnitt 4.1.4.2 ovan.

<sup>52</sup> Åtgärderna mot Liberia är förlängningar av tidigare beslutade åtgärder. Detsamma har hänt i Haiti (januari 2002, januari 2003, december 2003, september 2004 för att i oktober



Nigerfallet är ett tidigt exempel på hur villkorsklausulen i Lomékonventionen användes. I januari 1996 hade Rådet ännu inte utvecklat någon praxis för hur tillämpningen av artikel 366a i Lomékonventionen skulle gå till, och Niger-fallet är det första fall då artikel 366a Lomé (IV)bis tillämpades. Det finns inga publicerade förklaringar kring omständigheterna som motiverade att fallet var av ”brådskande natur”.

De två Liberia-fallen har berörts ovan.<sup>53</sup> Det intressanta med dem är att det är svårt att se den direkta kopplingen mellan värderingen av fallet som ”särskilt brådskande” och de rådande omständigheterna i Liberia, särskilt i fallet från december 2004.

Slutligen tillämpade Rådet undantagsbestämmelsen gentemot Mauretania i november 2005. Detta fallet är extra intressant på grund av de förändringar av Cotonouavtalet som revisionen mellan maj 2004 och februari 2005 medförde.<sup>54</sup> Då infördes bestämmelser om att fördjupa den alltid pågående politiska dialogen mellan parterna, med avsikt att ytterligare undvika att samråd tillkallas.<sup>55</sup> Bland annat anger bilagan att alla tänkbara möjligheter skall uttömmas innan samråd tillkallas.<sup>56</sup>

Dock gäller inte bestämmelserna om intensifierad dialog i ”särskilt brådskande fall”. Därmed blir bedömningen av vad som utgör ett sådant fall ännu viktigare efter revisionen av Cotonouavtalet, eftersom man där avsett att konflikter som tidigare lett till samråd nu i högre grad skulle lösas genom intensifierad dialog istället för det mera stigmatiserande samrådsförfarandet med hot om sanktioner.

Rådets beslut förklarar inte varför Mauretania-fallet 2005 var ett ”särskilt brådskande fall”. I beslutet meddelas att ett brev sänts till Mauretaniens regering, och ifall det brevet är formulerat som det förslag till brev Kommissionen lämnade till Rådet är motiveringen enbart att ”Europeiska unionen

---

2005 hävas). Det innebär att ytterligare 6 beslut med stöd av artikel 96 fattats gentemot Haiti. Jag har inte tagit med de 5 förlängningsbesluten mot Haiti i statistiken, trots att de två förlängningsbesluten mot Liberia finns med. Anledningen är att besluten mot Liberia fattats som ”särskilt brådskande fall” och därför behövs uppmärksammas.

<sup>53</sup> Avsnitt 5.15.1.4

<sup>54</sup> Det reviderade Cotonouavtalet tillämpades, med några få undantag, i sin helhet interimistiskt i väntan på ikraftträdande sedan 25 juni 2005, se ovan avsnitt 4.3.4.

<sup>55</sup> Artikel 8 uttökades samt Bilaga VII lades till.

<sup>56</sup> Artikel 2 p. 3, Bilaga VII till Avtal om ändring av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och stillahavsområdet, å ena sidan, och europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000, bilaga till AVS-EG-ministerrådets beslut 2005/750/EG, EUT L 287, 28/10/2005, s. 1.

anser vidare att det rör sig om ett särskilt brådskande fall”.<sup>57</sup> När Rådet beslutade att sända brevet hade det i stort sett gått fyra månader sedan statskuppen ägt rum.

	<b>Land</b>		<b>Rådsbeslut att inleda samråd</b>
1	Niger	Militärkupp 27/1/1996	Beslut 29 januari 1996
2	Liberia		Beslut 25 augusti 2003
3	Liberia		Beslut 22 december 2004
4	Mauretanien	Statskupp 3/8/2005	Beslut 29 november 2005

### 6.2.2.3 Femton fall av icke-tillämpning

De 17 fall av tillämpning jag redovisat ges ytterligare en nyans då man analyserar dem i åtanke av exempel på fall då EG valt att inte tillämpa villkorsklausulen. Den främsta nyttan med en sådan analys är att den kan ge information om vad som inte anses vara tillräckliga brott mot värdebasen för att EG skall tillämpa möjligheten att kalla till samråd.

I detta avsnitt kommer jag kortfattat att redogöra för 15 fall av statskupper, förhindrade valprocesser samt brott mot mänskliga rättigheter vilka alla inträffat i något av de 12 länder jag studerat under den relevanta tidsperioden, men inte lett till att EG tillämpat villkorsklausulen.

De fall jag funnit är nästan uteslutande statskupper eller misslyckade försök att ta makten genom statskupper. Denna grupp utgör 12 av de 15 fallen. De tre övriga fallen kan hänföras till valprocess respektive brott mot mänskliga rättigheter.

De aktuella länderna är intressant nog inte så många. Centralafrikanska republiken står för en tredjedel av fallen (4 st.). Comorererna, Guinea-Bissau, Elfenbenskusten och Mauretanien står för två fall vardera. Dessutom har jag hittat intressanta fall i Guinea, Togo och Zimbabwe.

I Comorererna handlade det 1995 om en statskupp ledd av den franske legosoldaten Bob Denard. Frankrike mobiliserade vid detta tillfälle militär trupp, för att skydda franska medborgare och intressen. Mellan hösten 1997 och våren 1998 pågick vad som närmast kan beskrivas som ett inbördeskrig mellan separatisterna på ön Anjouan och regeringen. Inte heller denna konflikt föranledde att EG tillämpade villkorsklausulen.

I Guinea belägrades presidentpalatset i februari 1996 och stridigheterna skördade ett trettiotal dödsoffer.

<sup>57</sup> KOM(2005) 546, 28/10/2005.

Under oktober månad 1996 hölls de första egentliga flerpartivalen i Mauretaniens historia. Dessa kom dock att kritiseras kraftigt. Oppositionen bojkottade valet som hade mycket lågt valdeltagande.

Det första av de fyra försöken till statskupper som drabbat Centralafrikanska republiken utan åtgärd från EG företogs i november 1996. USA satte in marinkårssoldater, och Frankrike mobiliserade trupper för att säkra läget i landet. Ordförandeskapet uttalade en påminnelse om att stödet från det internationella samfundet kunde dras in, men inga åtgärder vidtogs inom ramen för Lomékonventionen. Under perioden maj 2001 till oktober 2002 slogs tre statskupper ned av den sittande regeringen med stöd av trupper från Libyen. Den avskedade överbefälhavaren Bozizé kom sedermera att ta makten vid den militärkupp som föranledde åtgärder från EG 2003.

Ett allvarligt försök till maktövertagande inträffade i Guinea-Bissau i juni 1998. Den före detta överbefälhavaren Mané ledde en militärkupp gentemot sittande president Viera, som fick stöd av såväl senegalesiska som guineanska styrkor för att slå tillbaka kuppövertagandet. Hundratusentals människor fick fly undan artilleribeskjutning och svält. Vapenvila slöts temporärt fem månader senare mellan den sittande presidenten och rebelledaren. Enligt avtalet skulle en samlingsregering upprättas. Samlingsregeringen tillsattes, men striderna blossade snart upp igen. Efter att Mané lyckats ta makten i en militärkupp 1999 tillkallades samråd mellan EG och Guinea-Bissau. En ny president valdes under november 1999, och i februari 2000 tog en folkvald regering makten. I november 2000 försökte Mané återigen sig på en militärkupp, men denna gång dog han själv i skottlossning under striderna.

Kuppövertagandet i Elfenbenskusten den 19 september 2002 ledde till inbördeskrig i landet. Det föranledde dock ingen särskild åtgärd inom ramen för Cotonouavtalet.

I Mauretaniens, i juni 2003, dagen innan det skulle hållas presidentval, greps den sittande presidentens huvudkandidat av polis. Han anklagades för att ha förberett en statskupp. Detta fall skiljer sig lite från övriga, men är intressant med tanke på att det potentiellt föll under kategorierna statskupp och valprocess på samma gång.

Den 25 mars 2004 urartar en demonstration anordnad av oppositionen i Elfenbenskusten. Säkerhetsstyrkor, polis, militär och specialförband besköt civila demonstranter och över 100 människor miste livet. I ett uttalande från Ordförandeskapet beklagar EU djupt det inträffade, hyser oro över rapporterna om kränkningar av mänskliga rättigheter och välkomnar FN-initiativet att tillsätta en internationell undersökningskommitté. Villkorsklausulen nämns inte i uttalandet.

De två sista fallen skiljer sig från övriga fall i sådan måtta att ”lämpliga åtgärder” redan var ikraft till följd av tidigare avslutade samråd då händelserna inträffade. Den första händelsen är den statskupp som föranleddes av president Eyadéma's död i Togo i juni 2003. Kuppen fördömdes, men samråd tillkallades inte särskilt till följd av händelsen. Den andra händelsen är den Zimbabwiska regeringens ”Operation Murumbatsvina” i maj 2005, som innebar tvångsförflyttning av tusentals människor från slumområdena utanför Harare. Även här var ”lämpliga åtgärder” redan ikraft, men frågan om samråd bör tillkallas ändå kan klart ställas.

1	Comorererna, 28 sept 1995	statskupp
2	Guinea, februari 1996	statskupp
3	Mauretanium, oktober 1996	valprocess
4	Centralafrikanska republiken, november 1996	kuppförsök
5	Comorererna, hösten 97 – våren 98	väpnat uppror
6	Guinea-Bissau, juni 1998	kuppförsök
7	Guinea-Bissau, november 2000	kuppförsök
8	Centralafrikanska republiken, maj 2001	kuppförsök
9	Centralafrikanska republiken, oktober 2001	kuppförsök
10	Elfenbenskusten, 19 september 2002	kuppförsök
11	Centralafrikanska republiken, oktober 2002	kuppförsök
12	Mauretanium, juni 2003	kuppförsök
13	Elfenbenskusten, 25 mars 2004	brott mot MR
14	Togo, 5 feb 2005	statskupp
15	Zimbabwe, maj 2005	brott mot MR

### 6.3 Forskningsfråga 2: Vilka intresseavvägningar ställs EG inför då beslutet att återropa villkorsklausulen fattas?

Den andra forskningsfrågan handlar om att kartlägga anknutna intressen som påverkar beslutet att återropa av villkorsklausulen. Kunskap om de intressen som överlappar intresset att sprida mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten är väsentlig för den som vill analysera och förstå EG:s användande av villkorsklausulen.

Skälet till att jag studerat vilka intressen Rådet beaktar i samband med att

beslutet att återropa villkorsklausulen är min teoretiska utgångspunkt. Eftersom jag utgår ifrån en konstruktivistisk teoriram, är det viktigt att reda ut vilka intressen som tidigare givits betydelse då Rådet debatterat återopande av villkorsklausuler.

Jag aspirerar inte på att redovisa en uttömmande katalog över de intressen som inverkar på beslutet att återopoa villkorsklausuler. Det är enligt min uppfattning ett omöjligt projekt, inte minst eftersom nya intressen kan uppstå. Jag har valt att dela upp presentationen av de intressen jag kunnat identifiera under arbetet med fallstudierna i två grupper. Inledningsvis kommer jag att redovisa specifika gemenskapsintressen, och därefter kommer jag att ta upp intressen som kan hänföras till specifika medlemsstater.

### **6.3.1 Gemenskapsintressen**

Det är viktigt att framhäva att "gemenskapsintressen" är ett komplext begrepp. Då EG agerar externt gör det så i egenskap av självständigt subjekt, men de intressen som EG försvarar konstrueras i Rådet genom att medlemsstaterna diskuterar fram den gemensamma positionen. Rådet redovisar inte avvikande meningar till de fattade besluten, så det är omöjligt att på ytan se vilka medlemsstaters intressen som vägt tyngst i varje enskilt fall. Då medlemsstaterna har olika starka intressen i olika frågor uppstår en situation där medlemsstaterna kan köpslå med varandra om att erhålla och garantera varandras stöd i specifika frågor. Detta skapar stor flexibilitet, vilket av EG:s avtalsparter sannolikt uppfattas som en svårighet i deras arbete med att avgöra hur Gemenskapen kommer att formulera sitt intresse i en viss fråga.

I mitt insamlade material framträder i första hand två gemenskapsintressen som verkar ha inflytande på intresset att använda villkorsklausulen som ett instrument för att sprida mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen i världen. Det första av dessa är Gemenskapens fiskeripolitik. Det andra är Gemenskapens relationer med andra internationella organisationer.

Jag inleder presentationen av gemenskapsintressena med en kort sammanfattning av grunderna för EG:s gemensamma fiskeripolitik.

#### *6.3.1.1 Fiske*

Trots att det första EEG-fördraget angav att den gemensamma regleringen av den inre marknaden skulle gälla för produkter av fiskeindustrin i samma mån som produkter av jordbruket dröjde det till 1970 innan den gemensamma fiskepolitiken blev en punkt på EEG:s agenda. Genom två förordningar antagna 1970 upprättades en gemensam marknad för fiskeprodukter samt strukturfonder för stöd för modernisering av fiskeindustrin. Dessutom

beslutades att medlemsstaterna skulle ha fri tillgång att fiska i varandras vatten.<sup>58</sup>

Den gemensamma politiken har dessutom påverkats starkt vid alla utvidgningar, även om de senaste (EU 25 och EU 27) inte påverkat i lika hög grad som de tidigare eftersom det genom dessa inte tillkommit några nya medlemmar med starka fiskeflottor. När Storbritannien, Irland och Danmark gick med i EEG 1972 fick samarbetet tre nya medlemmar med starka fisketraditioner.<sup>59</sup> Grekland gick med 1981 men allra störst betydelse hade Spaniens inträde, tillsammans med Portugal, 1986. Sveriges, Finlands och Österrikes inträden 1995 innebar att ytterligare fiskerationer sällade sig till de övriga. I de senaste utvidgningarna är det främst Polen som bedriver fiske.

Under första hälften av sjuttioalet ledde Island utvecklingen av den internationella havsrätten. De förändringar som genomfördes kom att innebära att världssamfundet erkände att alla kuststater kunde upprätta en exklusiv ekonomisk zon (EEZ), där de själva styrde över bl.a. fiskerättigheterna, som sträckte sig 200 sjömil från kusten. 1976 beslutade EEG:s medlemsstater att upprätta en EEZ om 200 sjömil, för alla medlemsstater.<sup>60</sup> Förhandlingarna om medlemmarnas tillgång till varandras EEZ bröt dock samman.

Efter sex års förhandlingar inom EEG lyckades man i januari 1983 komma överens om att tillåta fri tillgång till varandras EEZ, men varje kuststat behöll kontrollen över kustvattnet 12 sjömil ut från land. Fri tillgång till franska, brittiska och irländska vatten gjorde den spanska fiskeindustrin mycket intresserad av spanskt medlemskap i EEG, och flera tidigare medlemmar försökte förhandla om kvoter för den stora spanska fiskeflottan. När Spanien trädde in i Gemenskapen den 1 januari 1986 erhöll man tillgång till de europeiska vattnen, förutom Nordsjön och Irländska sjön.

Den gemensamma fiskepolitiken styrs i stor utsträckning av Rådet eftersom lagstiftning sker med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet endast har en konsulterande roll.<sup>61</sup> Rådet antar dessutom oftast förordningar snarare än direktiv inom området.<sup>62</sup> Kommissionens roll är något annorlunda jämfört

<sup>58</sup> Regulation (EEC) No 2141/70 of the Council of 20 October 1970 laying down a common structural policy for the fishing industry, OJ L 236, 27/10/1970, p. 1; Regulation (EEC) No 2142/70 of the Council of 20 October 1970 on the common organisation of the market in fishery products, OJ L 236, 27/10/1970, p. 5.

<sup>59</sup> En fyrdubbling av produktionen inom EEG förutspåddes med de nya medlemmarnas inträde, Lequesne (2005), s. 355.

<sup>60</sup> Rådets resolution av den 3 november 1976, EGT C 105, 7/5/1981.

<sup>61</sup> Artikel 37 EGF.

<sup>62</sup> Lequesne (2005), s. 362.

med inom många andra policyområden. Sedan 1976, då Generaldirektoratet för Fiske upprättades, har Kommissionen antagit rollen som garant för vetenskapliga fakta som underlag i lagstiftningsprocessen. Lequesne menar att fiskepolitiken i ovanligt hög grad genomsyras av starka nationella traditioner och att politikerna i Rådet har visat sig ovanligt hänsynstagande till de nationella fiskeindustrierna. Lequesne anför att den visade hänsynen inte enbart kan förklaras i ekonomiska termer, eftersom fiskenäringen inte är särskilt stor, men att de sociala och kulturella dimensionerna gör fisket särskilt politiskt känsligt.<sup>63</sup> Kommissionens roll har således i allt större utsträckning blivit att lägga fram vetenskaplig expertis till grund för lagstiftningen.

### *Den externa fiskeripolitiken*

Internationella fiskeavtal blev nödvändiga till följd av reformen av den internationella havsrätten under 70-talet. Även om de exklusiva ekonomiska zoner inte utgör mer än 35 % av den totala havsytan omfattar de 90 % av jordens fiskebestånd.<sup>64</sup> För att EEG fortsatt skulle kunna få tillträde till de vatten utanför EEG medlemsländerna tidigare fiskat i krävdes avtal med de olika staterna.

Sedan det första avtalet tecknades med USA 1977 har totalt 29 avtal tecknats.<sup>65</sup> Gemenskapen har konsekvent använt sig av tre olika typer av avtal. Den första typen av avtal kallas kompensationsavtal och innebär att Gemenskapen kompenserar motparten ekonomiskt för att denne överlåter en del av fiskerättigheterna till Gemenskapen. Denna typ av avtal har slutits mellan Gemenskapen och Marocko, Grönland och 14 AVS-stater.<sup>66</sup> Avtalen mellan Gemenskapen och Marocko, respektive Gemenskapen och Grönland, innehåller villkor om lägre tullar för vissa varor istället för direkt ekonomisk kompensation.

Den andra typen av avtal kallas för ömsesidiga avtal, och innebär att Gemenskapens fiskeflotta byter fiskemöjligheter med andra staters fiskeflottor. Exempel på sådana andra länder är Norge, Island och Färöarna. Den

<sup>63</sup> "Although this is not a particularly economically significant sector, employing only approximately 260000 people throughout the EU25, its political and social salience is high." Lequesne (2005), s. 353.

<sup>64</sup> Europaparlamentet: Fakta-bladen, 4.2.4, Internationella relationer inom fisket, [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4\\_2\\_4\\_sv.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4_2_4_sv.htm), (2008-08-08).

<sup>65</sup> Europaparlamentet: Fakta-bladen, 4.2.4, Internationella relationer inom fisket, [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4\\_2\\_4\\_sv.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4_2_4_sv.htm), (2008-08-08).

<sup>66</sup> Normalt sett sluts ett sådant avtal mellan Gemenskapen och tredje land med en löptid på 2–3 år. Därefter förlängs avtalen via protokoll med 2–3 års löptid.

tredje typen av fiskeavtal har än så länge endast slutits 1994 med Argentina. Denna typ av avtal kallas för andra generationens fiskeavtal. Genom avtalet främjas upprättandet av gemensamma företag eller gemensamma riskkapitalbolag med resurser från gemenskapen. Företagens verksamhet bedrivs i Argentina och utnyttjar således landets exklusiva ekonomiska zon.<sup>67</sup>

Den 30 oktober 1996 lämnade Kommissionen ett meddelande till Rådet och Europaparlamentet angående fiskeriavtalens omfattning och framtid.<sup>68</sup> Det hade då gått nästan exakt 20 år sedan den gemensamma fiskeripolitiken upprättades genom Rådets resolution den 3 november 1976. Kommissionen uttryckte att det var dags att reflektera över fiskeripolitiken. I meddelandet sammanfattar Kommissionen den gemensamma fiskeripolitikens grundprinciper. Särskilt intressant för föreliggande arbete är Kommissionens beskrivning av fiskeripolitiken i relation till AVS-länderna:

Vad gäller AVS-länderna utgör fiskeriavtalen en specifik faktor av gemenskapens allmänna politik gentemot dessa länder. I enlighet med artikel 130 V i EG-fördraget är det uppenbart att denna faktor måste stämma överens med gemenskapens utvecklingspolitik enligt vad som är fastställt i Lomé-konventionen AVS/EG. Detta element måste naturligtvis stämma överens med gemenskapens utvecklingspolitik enligt Lomékonventionen. Samtidigt som avtalens målsättning inte är att utveckla partnerländernas inhemska fiskeindustri, inklusive det icke industrialiserade fisket, måste dock gemenskapen säkerställa att avtalen inte inskränker deras utveckling eller vitalitet.<sup>69</sup>

Kommissionen konstaterar att fiskeriavtalen måste stämma överens med Gemenskapens utvecklingspolitik. Här ser vi svart på vitt hur olika intressen överlappar varandra.

Exakt ett år efter Kommissionens meddelande, den 30 oktober 1997, antog Rådet slutsatser om fiskeavtalen med tredje land.<sup>70</sup> Dessa slutsatser kom att bli något av ett startskott för att upprätta en noggrannare styrning av den gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen gavs i uppdrag att före den 30 juni 1999 leverera en kostnads/intäktsanalys av fiskeavtalen med tredje land. Analysen utfördes av IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation

<sup>67</sup> Avtal om förbindelser inom havsfiskesektorn mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Argentina – Protokoll 1 om fastställande av fiskemöjligheter och ekonomisk ersättning som föreskrivs i avtalet om förbindelser inom havsfiskesektorn mellan Argentina och Europeiska ekonomiska gemenskapen, EGT L 318, 20/12/1993, s. 2.

<sup>68</sup> KOM(96) 488, 30/10/1996.

<sup>69</sup> KOM(96) 488, 30/10/1996, s. 4.

<sup>70</sup> Bull. EU 10-1997, p. 1.2.212.



de la mer) och levererades i augusti 1999.<sup>71</sup> Rapporten pekade på att övervakningen av fiskeflottornas verksamhet och av hur fiskekvoterna utnyttjades var bristfällig. Till följd av dålig kontroll hotas fiskebeståndet i flera av de vatten gemenskapsflottan fiskar. Tjuvfisket är en problematisk faktor som gynnas av att kontrollen är undermålig. Dessutom pekade rapporten på att gemenskapens fiskeflotta är onödigt stor i förhållande till ett hållbart fiske, samt att fiskeavtalen i stor utsträckning förefaller vara en form av regionalt stöd till områden med hög koncentration av fiskeindustri, exempelvis Galicien.

Efter rapporten fortsatte arbetet med att reformera fiskeripolitiken, men det gick sakta. Nästa stora åtgärd från Kommissionens sida var att publicera en Grönbok om den framtida gemensamma fiskeripolitiken i mars 2001.<sup>72</sup> Under 2002 presenterade Kommissionen ett förslag om att reformera den gemensamma fiskeripolitiken.<sup>73</sup> Den främsta anledningen till omorganisationen av fiskeriverksamheten var att den dåvarande fiskeripolitiken visade allvarliga brister avseende åtgärder för att bevara fiskbestånden i de vatten gemenskapsflottan fiskade i. Samtidigt var gemenskapens fiskeflotta ”långt större än vad som krävs för ett hållbart fiske.”<sup>74</sup>

Ett viktigt led i det fortsatta arbetet var att konstruera nya sorters avtal med tredje land. Kommissionen föreslog i december 2002 hur sådana avtal skulle utformas.<sup>75</sup> Den nya ordning Kommissionen föreslog innebar att Gemenskapen skulle agera med mera kraft inom de internationella multilaterala ramverk man deltog i. Avseende bilaterala relationer skulle man framöver använda sig av två olika sorters ramavtal, även om Kommissionen erkände att en *in casu* bedömning av omständigheterna i det specifika fallet också var viktig.<sup>76</sup> Skillnaden mellan de två nya typer av avtal Kommissionen skulle arbeta med låg i hur förhållandet mellan Gemenskapen och det berörda landet såg ut. Enkelt uttryckt föreslog Kommissionen att Gemenskapen slöt kontinuitetsavtal med utvecklade länder och fiskepartnerskapsavtal med utvecklingsländer.<sup>77</sup>

<sup>71</sup> Utvärdering av europeiska Gemenskapernas Fiskeriavtal, sammanfattande rapport, tillgänglig på [http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies\\_reports\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies_reports_sv.htm) (2008-09-25).

<sup>72</sup> KOM(2001) 135, 20/3/2001.

<sup>73</sup> KOM(2002) 181, 28/5/2002.

<sup>74</sup> KOM(2002) 181, 28/5/2002, s. 3.

<sup>75</sup> KOM(2002) 637, 23/12/2002.

<sup>76</sup> ”Kommissionen erkänner att fiskeavtalen fall för fall måste ta hänsyn till de olika och ofta komplexa förhållandena i de berörda tredjeländerna, liksom till skillnader mellan de olika intressenterna.” KOM(2002) 637 23/12/2002, s. 3.

<sup>77</sup> Jämför Kommissionens meddelande: ”Där fiskeintressena traditionellt delas och där

För AVS-länderna handlade det sålunda om fiskepartnerskapsavtal. Den intressanta nyheten och stora skillnaden, jämfört med avtalen om ekonomisk ersättning, var att Kommissionen ville fördjupa och förstärka samarbetet för ett ansvarsfullt fiske i parternas ömsesidiga intresse. Kommissionen kopplade i detta syfte uttryckligen an till Cotonouavtalet.

Syftet med denna åtgärd är att främja en dialog om tänkbara åtgärder mellan EG och utvecklingsländerna i Cotonou-avtalets anda (artikel 8), (i synnerhet med dem som har ingått fiskeavtal med gemenskapen), för att hjälpa dessa att utveckla en fiskeripolitik som gradvis kan förbättra deras förutsättningar att uppnå ett hållbart fiske och samtidigt bidra till deras utvecklingsmål, även upprätthållande av fiskeresursernas kvalitet, mångfald och tillgänglighet när det gäller livsmedelsförsörjning, minskad fattigdom och hållbar utveckling.<sup>78</sup>

Kommissionen föreslog här uttryckligen att fiskepolitiken skulle ”bidra till deras utvecklingsmål”. Detta är en mycket viktig poäng, eftersom flera av AVS-länderna också har fiskepolitiska relationer med EU.

Kommissionen påtalade också att Gemenskapen enligt fördraget var skyldigt att ”beakta målen i artikel 177 då den genomför sådan politik som kan beröra utvecklingsländerna.”<sup>79</sup> Detta är den så kallade ”koherensprincipen”.<sup>80</sup> Koherensprincipen är ett tydligt exempel på hur Rådets beslutsfattande i EU:s externa relationer snarast förklaras bäst utifrån konstruktivistisk teori.

Vad är då innebörden av att fiskepolitiken skall bidra till tredje lands

---

balanserade förbindelser föreligger, i synnerhet med grannstater i kustområden, bör kommissionen befästa dessa förbindelser genom att samarbeta med de berörda tredjeländerna för att upprätta en ansvarsfull förvaltning av fisket genom **kontinuitetsavtal**. Detta görs genom att fiskeansträngningen anpassas till de aktuella resurserna i överensstämmelse med målen för den gemensamma fiskeripolitiken för att åstadkomma en hållbar utveckling i miljömässiga, ekonomiska och sociala termer och enligt rådets slutsatser av den 30 oktober 1997.” och ”I bilaterala förbindelser som kännetecknas av ekonomiska, sociala eller institutionella skillnader kommer gemenskapen att med hjälp av **fiskepartnerskapsavtal** (FPA) stärka samarbetet för att säkerställa att en hållbar fiskeripolitik utövas och att utnyttjandet av tillgångarna blir rationellt och ansvarsfullt i parternas ömsesidiga intresse. För att den europeiska fjärrfiskeflottan skall kunna befästa sin roll måste ett hållbart utnyttjande av de globala fiskbestånden säkras.”, KOM(2002) 637, 23/12/2002, s. 3.

<sup>78</sup> KOM(2002) 181, 28/5/2002, s. 19.

<sup>79</sup> Artikel 178 EGF.

<sup>80</sup> Jämför Kommissionen: ”Av detta skäl måste den s.k. koherensprincipen, som finns inskriven i fördraget (här hänvisas till artikel 178 EGF), uppfyllas. Inom varje politikområde bedrivs arbetet mot målen med de medel och förfaranden som står till förfogande, men överensstämmelse med europeiska yttre aktiviteter måste säkerställas. Gemenskapens fiskepartnerskapsavtal (FPA) kommer därför att utformas i överensstämmelse med koherensprincipen.”, KOM(2002) 637, 23/12/2002.

utvecklingsmål, särskilt på grund av koherensprincipen? Naturligtvis måste man komma ihåg att det handlar om ett avtal om fiske, och därmed förefaller det rimligt att man åsyftar åtgärder inom ramen för just fiskeverksamhet. Samtidigt är det något märkligt att det trots alla upprepade referenser till att utvecklingssamarbetet och fiskeripolitiken strävar åt samma håll, helt och hållet utelämnats referenser till mänskliga rättigheter, demokrati och principen om rättsstaten. Gemenskapens politik på området för utvecklingssamarbete skall, trots allt, enligt EG-fördragets artikel 177 p. 2:

bidra till det allmänna målet att utveckla demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Kommissionen valde att inhämta Ekonomiska och sociala kommitténs åsikt om förslaget till ett nytt integrerat regelverk för fiskepartnerskap med tredje länder.<sup>81</sup> Kommittén uttryckte att den stödde Kommissionens förslag till ett nytt regelverk, och påminde om Rådets slutsatser från oktober 1997.<sup>82</sup> Kommittén poängterade att Kommissionen klart uttryckt att fiskepartnerskapsavtalen kunde bidra till arbetet med de generella målen hållbar utveckling, gott styrelseskick och utplånandet av fattigdomen.

The Commission clearly states its view that the EC's commitments to sustainable development, good governance and the eradication of poverty can be carried forward within the binding framework of FPA's between the European Union and third coastal countries, usually developing and ACP countries.<sup>83</sup>

Återigen kopplas fiskepartnerskapsavtalen samman med andra värden och målsättningar än specifikt fiskerelaterade målsättningar, men inte med mänskliga rättigheter, demokrati och principen om rättsstaten.

Kommissionen avslutade sitt meddelande om förslag till ett nytt regelverk med att utfästa att de nya principerna för fiskeriavtal skulle börja tillämpas i förhandlingar med tredje land från och med 2003. I september 2008 var 24 fiskeriavtal i kraft, och fem avtal saknade ett gällande protokoll.<sup>84</sup> Av de 12 länder som finns med i kapitlet om fallstudier hade EG fiskepartner-

<sup>81</sup> Enligt artikel 262 EGF har Kommissionen möjlighet att inhämta kommitténs yttrande i de fall Kommissionen finner det lämpligt.

<sup>82</sup> Bull. EU 10-1997, p. 1.2.212.

<sup>83</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on the "Communication from the Commission on an integrated framework for fisheries partnership agreements with third countries", OJ C 208, 3/9/2003, s. 35.

<sup>84</sup> [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/external\\_relations/bilateral\\_agreements\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/external_relations/bilateral_agreements_sv.htm) (2008-09-25).

skapsavtal med Comorererna, Elfenbenskusten, Guinea, Guinea-Bissau och Mauretanien i september 2008.

#### 6.3.1.1.1 Exempel tagna ifrån fallstudierna på hur EU:s fiskepolitiska intressen påverkar beslutet att återöppna villkorsklausulen

##### *Comorererna*

Den 3 augusti 1997 röstade invånarna på den begränsat självstyrande ön Anjouan för att ön skulle bryta sig loss från Comorererna och ansöka om återinträde i den Franska republiken. Comorerernas regering beslutade att sända militären till ön för att kväsa upproret. Den 13 augusti uttalade EU:s ordförandeskap oro inför utvecklingen, och samtidigt påmindes Comorererna om dess status som part till Lomékonventionen och om att EU gav betydande utvecklingsstöd till landet.<sup>85</sup> Under hösten intensifierades konflikten. Ytterligare en folkomröstning, denna gång om utträde ur Comorererna, hölls den 26 oktober. Den 30 oktober publicerade Ordförandeskapet ytterligare ett yttrande, där EU påtalade att folkomröstningen snarast spädde på konflikten. Under våren 1999 fördes förhandlingar mellan regeringen och separatisterna, och i slutet av april hade man nått ett avtal. Då ställde separatisterna ytterligare nya krav och stora kravaller bröt ut i huvudstaden Moroni. Under kravallerna passade landets överbefälhavare på att iscensätta en statskupp. EU fördömde maktövertagandet kraftfullt, och förhandlingar under Lomékonventionen inleddes med samråd den 26 juli 1999 i Bryssel.

Samtidigt som konflikten mellan separatiströrelsen på Anjouan och Comorerernas regering trappades upp, på väg mot vad som skulle kulminera i en statskupp, förhandlade Kommissionen om tilläggsprotokollet till EG:s fiskeavtal med Comorererna. Dessa förhandlingar var klara i början av sommaren 1998 och den 20 juli 1998 beslutade Rådet att anta protokollet om omfattning och ersättning för fisket i Comorerernas exklusiva ekonomiska zon.

Ser man EU:s bevakning av konflikten i Comorererna och förhandlingen om förlängning av fiskeavtalet mellan EG och Comorererna som två parallella historiska skeenden inser man att uttalandena från Ordförandeskapet, som uttryckte oro över situationen i landet samt manade till lugn, inte verkar ha haft någon påverkan på förhandlingarna om förlängning av fiskeavtalet. Åtminstone redovisades inte någon sådan påverkan. Sett i ljuset av Kommissionens uttalande i meddelandet från den 30 oktober 1996 kan man fråga sig varför den starkt oroliga situationen i landet inte förefaller ha haft någon

<sup>85</sup> Uttalande från Ordförandeskapet, 13/8/1997.

inverkan på förhandlingarna.<sup>86</sup> Väljer man att formulera frågan omvänt, och fråga sig ifall förhandlingarna kan ha påverkat vilka åtgärder EG vidtog förutom att fördöma striderna, blir svaret att EU efter de två uttalandena från Ordförandeskapet under hösten 1998 inte lämnade några uttalanden innan fördömandet av statskuppen som störtade den lagliga regeringen. Det uttalandet gjordes av Ordförandeskapet den 7 maj 1999.

### *Mauretanien*

Den 10 juni 1996 gav Rådet Kommissionen mandat att förhandla fram ett nytt havsfiskeavtal med Mauretanien. Bara tre månader tidigare hade Rådet godkänt protokollet till det rådande avtalet med Mauretanien för perioden 15 november 1995 till 31 juli 1996. För den perioden erhöll Mauretanien 7259000 ECU, vilket visar att Mauretanien var ett av de länder EU betalade störst kompensation till i utbyte mot fiskekvoter. 1996 hölls hårt kritiserade parlamentsval. Den politiska situationen blev än mer turbulent då premiärminister Ould Mohamed Kouna valde att avgå kort efter valet. Under vintern greps flera av oppositionspartiernas ledare med motiveringen att de haft misstänkta kontakter med Libyen.

Fyra månader efter valet (vilket var det första flerpartivalet i Mauretaniens historia) som skapat sådan politisk turbulens i landet antog Rådet en förordning till godkännande av det havsfiskeavtal Kommissionen förhandlat fram. Liksom i det tidigare nämnda fallet med Comorererna har alltså Kommissionen fört förhandlingar med ett AVS-land om fiskeavtal under en period av omfattande politisk turbulens i landet. Frågan man ställer sig, mot bakgrund av att Kommissionen tidigare deklarerat att fiskeripolitiken är en faktor som måste stämma överens med utvecklingspolitiken, är vad Kommissionen skulle gjort i ljuset av oroligheterna efter Mauretaniens första flerpartival, ifall man inte samtidigt förhandlat fram ett nytt avtal om havsfiske.

Anledningen att jag formulerar frågan så pass tillspetsat är att motsvarande avvägning, mellan EU:s intresse för havsfiskeavtalet (representerat av Generaldirektoratet för Fiske) och EU:s intresse för att deras samarbetspartners i utvecklingssamarbetet respekterar värdebasen i Cotonouavtalet (representerat av Generaldirektoratet för Utveckling), faktiskt dokumenterats vid

<sup>86</sup> "Vad gäller AVS-länderna utgör fiskeriavtalen en specifik faktor av gemenskapens allmänna politik gentemot dessa länder. I enlighet med artikel 130 V i EG-fördraget är det uppenbart att denna faktor måste stämma överens med gemenskapens utvecklingspolitik enligt vad som är fastställt i Lomé-konventionen AVS/EG. Detta element måste naturligtvis stämma överens med gemenskapens utvecklingspolitik enligt Lomékonventionen.", KOM(96) 488, 30/10/1996, s. 4.

ett senare tillfälle. I Rådsarbetsgruppen för intern och extern fiskeripolitik fördes uppenbarligen diskussionen kring de problem som uppstod för fiskeavtalet på grund av att DG Utveckling förberedde ett artikel 96-samråd med Mauretanien till följd av militärkuppen den 3 augusti 2005.<sup>87</sup>

År 2005 fick intresset att förhandla klart fiskeavtalet stå tillbaka för intresset att förbereda samråd under artikel 96 Cotonou. Detta visar Rådsarbetsgruppsdokumentet. Frågan är vilket av intressena som var starkast 1996, då fiskeavtalet förhandlades under samma höst som landets första parlamentsval ifrågasattes samt dess premiärminister avgick i protest och flera oppositionsledare fängslades?

### *Guinea*

Det första fiskeavtalet mellan EEG och Guinea slöts 1983.<sup>88</sup> Som brukligt är har ersättningar och fiskekvoter förhandlats om mellan parterna, ungefär vartannat år. När Gemenskapen förhandlar om protokollen till fiskeavtalen är det normalt att Rådet tar ett beslut om provisorisk tillämpning av protokollet innan det sedermera antas genom en förordning.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> "1. The Commission representative stated that the planned technical meeting between DG Fish and the Mauretanian authorities will be postponed in light of the current political situation. He recalled that DG Development has been on a mission to Mauritania in the context of preparing consultations under article 96 of the Cotonou agreement. These consultations are likely to take begin in November. A technical meeting by DG Fish is not expected to take place until after the completion of the Cotonou consultations. This could potentially lead to a serious problem since the current protocol expires in July 2006. The Commission services therefore intend to launch negotiations as soon as the political situation allows.

2. The **DELETED** delegation recalled the importance of a meeting of the joint scientific committee before new negotiations. The Commission representative agreed that such a meeting should take place **DELETED**", Working party on Internal and External Fisheries Policy, 17/10/2005, Doc. 13395/05. Dokumentet är ett så kallat "Document partially accessible to the public", vilket innebär att det inte varit offentligt förrän någon begärt att det skall vara det och efter prövning befunnits lämpligt att offentliggöra i censurerat skick. Finns i författarens arkiv. De delar som raderas markeras **DELETED** med kapitäl och fet stil.

<sup>88</sup> Agreement between the European Economic Community and the Government of the Revolutionary People's Republic of Guinea on fishing off the Guinean Coast, OJ L 27/4/1983, p. 2.

<sup>89</sup> Se exempelvis de två akter som gav provisorisk tillämpning samt antog det senaste protokollet till avtalet mellan EEG och Guinea: Rådets beslut av den 22 mars 2004 om ingående av ett avtal genom skriftväxling om provisorisk tillämpning av protokollet om fastställande för perioden 1 januari 2004–31 december 2008 av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Guineas regering om fiske utanför Guineas kust, (2004/305/EG), EUT L 99, 3/4/2004, s. 9; Rådets förordning (EG) nr 830/2004 av den 26 april 2004 om ingående av protokollet om fastställande för perioden 1 januari 2004–31 december 2008 av de fiskemöjligheter och

Den 20 juli 2004 beslutade Rådet att inleda samråd med Guinea under artikel 96 Cotonou.<sup>90</sup> I ljuset av den nya fiskeripolitiken skulle Gemenskapens fiskeripolitik beakta övriga utrikespolitiska intressen, bland andra utvecklingssamarbetet. Med detta i åtanke är det intressant att notera att Kommissionens förslag att kalla Guinea till samråd kom redan den 26 augusti 2003, alltså knappt elva månader innan Rådet beslutade att kalla till samråd. Detta är ovanligt lång tid, sett till övriga fall av samråd, mellan Kommissionens förslag och Rådets beslut i frågan. Under dessa elva månader hände däremot mycket mellan Guinea och EG på fiskeripolitikens område. Den 10 december 2003 föreslog Kommissionen att ett nytt protokoll till avtalet skulle antas, och tillämpas provisoriskt genom ett avtal i form av skriftväxling.<sup>91</sup> Den 22 mars beslutade Rådet om att tillämpa det nya protokollet provisoriskt, i väntan på att det skulle antas.<sup>92</sup> Strax därpå beslutade Rådet genom antagandet av en förordning att ingå protokollet till fiskeavtalet med Guinea om fiskekvoter och ekonomisk ersättning för perioden 1 januari 2004 till 31 december 2008.<sup>93</sup> Sett till omfattningen av den kompensation Guinea får, 3 400 000 €/år, är fiskeavtalet med Guinea det sjätte mest omfattande av de fiskeavtal Gemenskapen idag är bunden av.<sup>94</sup>

Samrådet under artikel 96 Cotonou hölls under hösten 2004 och avslutades den 14 april 2005. Beslutet att avsluta samrådet kompletterades med en skrivelse där EG:s åtgärder motiverades. På det hela taget var EG mycket positivt till de ansträngningar Guineas regering vidtagit för att förbättra det demokratiska klimatet i landet. De vidtagna ”lämpliga åtgärderna” vill-

---

den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Guineas regering om fiske utanför Republiken Guineas kust, EUT L 127, 29/4/2004, s. 31.

<sup>90</sup> Doc. 11237/04.

<sup>91</sup> KOM(2003) 765, 10/12/2003; KOM(2003) 766, 10/12/2003.

<sup>92</sup> Rådets beslut av den 22 mars 2004 om ingående av ett avtal genom skriftväxling om provisorisk tillämpning av protokollet om fastställande för perioden 1 januari 2004–31 december 2008 av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Guineas regering om fiske utanför Guineas kust, (2004/305/EG), EUT L 99, 3/4/2004, s. 9

<sup>93</sup> Rådets förordning (EG) nr 830/2004 av den 26 april 2004 om ingående av protokollet om fastställande för perioden 1 januari 2004–31 december 2008 av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Guineas regering om fiske utanför Republiken Guineas kust, EUT L 127, 29/4/2004, s. 31.

<sup>94</sup> Oktober 2008.

korade egentligen enbart ett anslag av Gemenskapens stöd. Det EG ville åstadkomma med innehållandet av anslaget var att fria och demokratiska val förbereddes och genomfördes.

### *Sammanfattning*

Mauretaniens-fallet bevisar att de olika intressena ”extern fiskepolitik” och utvecklingssamarbete vägs emot varandra innan beslut fattas. I det fall jag studerat tvingas DG Fiske skjuta upp ett planerat möte med Mauretaniens på grund av att samråd fördes under artikel 96. Kommissionen förmedlar tydligt att de uppskjutna förhandlingarna innebär ett problem. Dessutom skall noteras den långa period som löpte mellan att Kommissionen föreslog att beslut om att kalla Mauretaniens till samråd skulle fattas och själva beslutet. En möjlig förklaring till den förhållandevis långa perioden kan vara att Rådet ville avsluta förhandlingarna om fiskeavtalet, även om detta uppenbarligen misslyckades.

I de andra redovisade fallen finns inga riktigt lika tydliga bevis för sambandet mellan olika politikområden, men de indikerar likväl starka tendenser.

### *6.3.1.2 Relationer med internationella organisationer*

I många av de fall då EG uppmärksammat att någon stat brutit mot värdebasen i samarbetsavtalet med AVS-länderna har även andra aktörer uppmärksammat detsamma. Dessa andra aktörer kan vara andra stater, men är inte sällan internationella organisationer. Den aktör som förekommit oftast i det material jag undersökt för denna studie, förutom EG, är FN. FN är dock inte den enda internationella organisation som förekommit i mitt material. Vid flera tillfällen har OAS<sup>95</sup> och ECOWAS<sup>96</sup> befunnit sig i motsvarande ställning som den jag tillskriver FN nedan. Syftet med detta avsnitt är inte att utreda vilken av de internationella organisationerna som har starkast inflytande på hur EG agerar i olika situationer. Syftet är snarare att påvisa att i de fall då andra aktörer finns närvarande vid en konflikthård agerar EG annorlunda jämfört med de fall då EU uppfattar sig själv som ensam aktör.

Man kan se ett mönster i EG:s agerande vid de tillfällen då andra internationella organisationer tar plats på scenen. Ibland finns organisationerna redan på scenen när EG antror densamma och ibland anländer de efteråt. Gemensamt för alla fall jag studerat är att EG alltid välkomnar samarbetet med dessa tre organisationer och dessutom, att EG gärna avstår ledarrollen

<sup>95</sup> Jämför exempelvis Haiti 1997 och framåt.

<sup>96</sup> Jämför exempelvis Liberia 1996 och framåt.



för insatserna i det drabbade landet till någon av de andra internationella organisationerna i de fall EG innehaft den.

De tydligaste exemplen på hur EG tycks lämna plats på scenen för internationella organisationer står att finna i de fall då FN beslutat om insatser i de aktuella länderna. En tydlig trend i EG:s agerande syns varje gång FN:s säkerhetsråd tagit upp frågan om situationen i ett visst land till diskussion. Trenden innebär att EG:s ordförandeskap utfärdar färre deklARATIONER och att samråd undviks i hög grad.

I relationen mellan FN och EG är det viktigt att påminna sig om FN-stadgans artikel 25, vilken förklarar att alla FN:s medlemmar förpliktar sig att följa FN:s säkerhetsråds beslut och resolutioner. Dessutom innebär den artikeln, i samband med FN-stadgans artikel 103, att de förpliktelser säkerhetsrådets resolutioner ålägger FN:s medlemsstater går före alla andra internationella förpliktelser staten ifråga har åtagit sig genom internationella traktater. Detta innebär att EU:s medlemsstater är bundna att följa säkerhetsrådets resolutioner framför andra internationellrättsliga förpliktelser och därmed blir konsekvensen den att EU, trots att organisationen som sådan inte är bunden av FN-stadgan, blir indirekt bunden genom dess medlemmars internationellrättsliga förpliktelser.

EG-domstolen har dock slagit fast att då Rådet antar rättsakter i syfte att genomföra Säkerhetsrådets resolutioner måste dessa, likt alla EG-rättsakter, stå under EG-domstolens kontroll avseende förenlighet med grundläggande rättigheter såsom dessa kommer till uttryck i EG-rättens generella rättsprinciper.<sup>97</sup>

### *Haiti*

I Haiti-fallet beslutade FN:s säkerhetsråd i september 1993 att en FN-insats var nödvändig. EEG hade i juni samma år implementerat FN-resolution 841 om införandet av ett oljeembargo. Mellan september 1993 och augusti 2000 deklarerade EU vid flera tillfällen att unionen stödde OAS:s och FN:s insatser i Haiti. Den 2 augusti 2000 beslutade Rådet att kalla Haiti till samråd med anledning av de rösträkningsmetoder som tillämpats både vid parlamentsvalen och de lokala valen i maj. OAS hade redan fördömt metoden kraftigt, efter att i ett inledningsskede gratulerat Haiti till väl genomförda val. Samrådet ledde till att samarbetet med Haiti suspenderades. Beslutet kri-

<sup>97</sup> Se EG-domstolens dom i de förenade målen Mål C-402/05 P och Mål C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation mot Europeiska unionens råd*, 3/9/2008, [2008] s. I-0000, särskilt punkterna 316 och 330.

tiserades av såväl AVS-församlingen som ledamöter i Europaparlamentet på grund av bristande transparens. När suspensionsbeslutet sågs över i december 2001, 2002 och 2003 lättade Rådet successivt på sanktionerna. Lättnaden hade föreslagits av OAS som propagerade för att behovet av bistånd var så pass stort att suspensionsbesluten verkade kontraproduktivt i förhållande till syftet att hjälpa civilbefolkningen. När EG hävde suspensionsbeslutet i oktober 2005 var det precis den åtgärd OAS föreslagit.

Eftersom Rådet, såväl för EG:s skull som i egenskap av medlemsstater både i EG och FN, har ett starkt intresse att inte bryta mot de regler FN-stadgan ställt upp är det inte märkligt att EG följer säkerhetsrådets resolutioner. Däremot är det mer förvånande att EG så pass tydligt anpassar sig efter den linje OAS väljer.

### *Liberia*

Liberia härjades under i stort sett hela den period min undersökning fokuserar på av inbördeskrig. Redan i augusti 1990 sände ECOWAS en övervakningsgrupp till Liberia. FN etablerade 1993 UNOMIL för att samarbeta med ECOWAS:s fredsbevarande åtgärder. Detta var första gången en FN-styrka sänks att samarbeta med en annan internationell organisations fredsbevarande trupp. I september 1996 förklarade EU:s ordförandeskap att samarbete med UNOMIL och ECOMOG (de två fredsbevarande operationerna) var väsentligt för att de åtgärder ECOWAS arbetat fram för lösning av konflikten, skulle kunna förverkligas. Detta visar tydligt att EU betraktade sin egen roll som stöttande i förhållande till ECOWAS, som ledde arbetet.

Mellan 1995 och 1997 utfärdade FN 11 resolutioner om Liberia men inte en enda om Niger. EU, å andra sidan, suspenderade samarbetet med Niger men inte med Liberia. Denna enkla jämförelse antyder att EU underordnar sig FN i Liberia-fallet, men agerar på egen hand i Niger-fallet. Det är naturligtvis omöjligt att veta säkert ifall EG hade suspenderat samarbetet med Niger om FN hade haft frågan uppe, men jämför man den typ av åtgärder EG vidtog i samarbete med FN och ECOWAS i Liberia med de EG vidtog självt i relation till Niger framstår det som sannolikt att EG:s samarbete FN och ECOWAS haft inflytande på EG:s beslut om att inte tillämpa villkorsklausulen i Liberia-fallet.

7 mars 2001 meddelade FN:s säkerhetsråd att kriget i Liberia var över. Därmed drogs FN-styrkan tillbaka och FN:s vapenembargo mot Liberia hävdes. Den 23 juli 2001 kallade EG Liberia till samråd för brott mot värdebasen i Cotonouavtalet. Mellan 1995 och 2001, under den tid inbördeskriget rasade i Liberia, var EG uppenbarligen av den uppfattningen att sam-

råd inte borde tillkallas utan det är först då FN bedömt inbördeskriget som avslutat som EG anser att tiden kommit för att kalla Liberia till samråd. Det är uppenbart att andra faktorer än just brotten mot värdebasen beaktats då det beslutet fattades, men det går varken att avgöra exakt vilka faktorer det rörde sig om eller hur de vägdes emot varandra. Det förefaller dock som om EG ogärna vill kalla till samråd så länge man samarbetar med någon annan organisation för att lösa krisen.

Den 1 augusti 2003 auktoriserade FN:s säkerhetsråd upprättandet av en multinationell väpnad styrka som skulle ledas av ECOWAS. I samband med detta fattade EG ett beslut om förändring av beslutet som avslutade samrådet med Liberia, fattat året dessförinnan. Anledningen var att de åtgärder EG vidtagit efter samrådet behövde anpassas till den nya FN-auktoriserade insatsen. Beslutet fattades utan föregående samråd med stöd av regeln om ”särskilt brådskande fall”.

### *Centralafrikanska republiken*

I augusti 1997 förklarade FN:s säkerhetsråd genom resolution 1125 att situationen i landet utgjorde ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet. I Centralafrikanska republiken pågick sedan våren 1996 interna stridigheter mellan armén och regeringsmakten. Konflikten hade sin rot i att militärens löner inte betalats ut och som svar därpå hade militären vid ett antal tillfällen under 1996 stormat och belägrat vapenförråd. Efter att statscheferna i Gabon, Burkina-Faso, Tchad och Mali ställt upp och medlat i konflikten undertecknades Bangui-avtalen i januari 1997, och en övervakningsstyrka etablerades. Genom säkerhetsrådsresolutionen gavs övervakningsstyrkan (MISAB) mandat att trygga sin personals säkerhet och rörelsefrihet.

I samband med att EU:s ordförandeskap välkomnade undertecknandet av Bangui-avtalen i februari 1997, meddelades också att beslutet att suspendera biståndet till Centralafrikanska republiken skulle ses över. Ordförandeskapet utfäste att ”så snart en normalisering på lång sikt av landets politiska situation och säkerhet har bekräftats” skulle Unionen överväga ett återupptagande av biståndet. Biståndet hade varit avbrutet sedan 1991.<sup>98</sup>

Efter att FN i augusti 1997 slog fast att situationen i Centralafrikanska republiken var ett hot mot internationell fred och säkerhet dröjde det till maj

<sup>98</sup> Jag har dessvärre inte lyckats finna beslutet att återuppta biståndet, men i mars 1999 svarar Kommissionär Pinheiro att EG då var CR:s största bidragsgivare på en fråga ställd av europaparlamentsledamoten Carlos Robles Piquer, Skriftlig fråga E-0065/99, EGT C 341, 29/11/1999, s. 43.

2001, då FN:s fredsskapande operation MINURCA ersatts av en fredsbevarande operation (BONUCA) där FN visserligen var inblandade men utan ledningsansvar, innan Ordförandeskapet officiellt kommenterade händelserna i landet igen. Överbefälhavare Bozizé genomförde då sitt första försök att ta makten och Ordförandeskapet fördömde det misslyckade försöket till statskupp. Sedan dess fortsatte EU att övervaka situationen och FN:s säkerhetsråd tog inte upp Centralafrikanska republiken igen innan 31 december 2005.

Relationerna mellan EU och Centralafrikanska republiken förefaller påverkas starkt av hurpass involverade FN:s säkerhetsråd är i landet. Under de perioder då FN tagit initiativ har EU varit passiva och då FN tonat ned sitt inflytande har EU trätt fram.

### *Elfenbenskusten*

Under de första åren av 2000-talet var dialogen mellan EU och Elfenbenskusten aktiv. EU beslutade i juni 2000 att vidta ”lämpliga åtgärder” under artikel 366a Lomékonventionen till följd av Robert Gueï:s militärkupp 23 december 1999. Åtgärderna förlängdes efter ett nytt samråd, denna gång med stöd av artikel 96 Cotonouavtalet, 25 juni 2001. I februari 2002 beslutade Rådet att samarbetet med Elfenbenskusten skulle återupptas fullt ut.

I september samma år blossade ett inbördeskrig upp. Frankrike sände då militär till Elfenbenskusten för att garantera säkerheten för franska medborgare. ECOWAS enades om att sända en fredsstyrka till landet i syfte att upprätta buffertzoner mellan de stridande parterna. EU uttryckte tidigt sitt stöd för ECOWAS:s initiativ.

I november intensifierades konflikten och Frankrike förstärkte sin militära närvaro i landet. EU:s ordförandeskap utfärdade ett intressant uttalande den 18 december, där EU föreslog att FN

undersöker vad som hänt och fastställer vilka som bär ansvaret för kränkningar av de mänskliga rättigheterna, särskilt när det gäller massgravarna.<sup>99</sup>

EU konstaterade således förekomsten av grova kränkningar av mänskliga rättigheter, men föreslog att FN tog hand om undersökningsarbetet. Ordförandeskapet nämnde inte Cotonouavtalets värdebas i uttalandet.

FN:s säkerhetsråd tog i januari 2003 upp konflikten. Under 2003 uttalade Ordförandeskapet vid flera tillfällen sin syn på olika händelser i Elfenbenskusten, men uttalandena refererade aldrig till värdebasen i Cotonouavtalet.

<sup>99</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Elfenbenskusten, 15/11/2002, Dok. 14238/02.

Trots att en ceremoni hölls i juli 2003 för att befästa freden i landet stärkte FN sitt inflytande under hösten genom att förlänga mandatet för den FN-styrka som fanns på plats.

Den 25 mars anordnade oppositionen i Elfenbenskusten en demonstration som urartade. Säkerhetsstyrkor, polis och militär genomförde en operation som orsakade över 100 civila dödsoffer. I ett uttalande den 8 april beklagade EU djupt de händelser som inträffat, men nämnde inte villkorsklausulen. Däremot välkomnade FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter beslutet att tillsätta en internationell undersökningskommitté.<sup>100</sup>

Kommissionen valde så småningom en annan linje än Ordförandeskapet. Den 10 augusti 2004 sände Kommissionen ett förslag till Rådet att inleda samråd med Elfenbenskusten. Rådet hade inte beslutat i frågan innan den 31 december 2005.

Däremot samarbetade EU vidare med ECOWAS och FN.

### *Sammanfattning*

EU:s relationer med andra internationella organisationer påverkar hur EU förhåller sig till tredje land. Relationen mellan EU och FN styrs av EU:s medlemsstaters unilaterala åtaganden som medlemmar i FN, då de i denna egenskap är bundna att följa säkerhetsrådets resolutioner. Denna bundenhet får också avtryck på EU nivå. EU-medlemsstaterna prioriterar det starka intresset att FN:s normativa kraft består, och utmanar inte säkerhetsrådets beslut. I valet mellan konsekvent agerande i förhållande till vissa av Cotonou-länderna och konsekvent respekt av FN:s säkerhetsråds resolutioner vinner det sistnämnda.

De geopolitiska bedömningar som genomsyrar Rådet då det har att besluta i frågor som också ligger på FN:s säkerhetsråds bord tydliggjordes i exemplet med massgravarna i Elfenbenskusten i november 2002. Det är uppenbart att ett fynd av massgravar rimligen tyder på att värdebasen i Cotonouavtalet kan ha kränkts, men istället för att utreda detta väljer EU att uppmana säkerhetsrådet att ta kontrollen över situationen.

### **6.3.2 Medlemsstatsintressen**

Vid sidan av olika intressen på kollektiv EU-nivå, har alla röstande medlemmar i EU dessutom egna utrikespolitiska intressen att försvara. Dessa intressen får avtryck på EU-nivå då Rådet röstar.

<sup>100</sup> Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Elfenbenskusten, 8/4/2004, Dok. 8218/1/04 REV 1.

### 6.3.2.1 Ekonomiska medlemsstatsintressen

Ett intressant exempel på hur unilaterala utrikespolitiska medlemsstatsintressen avspeglas i EU:s utrikespolitik kan hämtas från en annan aspekt av EU:s externa MR-politik. När det holländska ordförandeskapet 1997, i linje med en EU-praxis som utvecklats sedan 1992, föreslog att EU skulle lägga fram ett utkast till resolution mot Kina för FN:s kommission för mänskliga rättigheter röstades beslutet ned inom GUSP.

The Union's practice of tabling a draft resolution on China was suddenly interrupted during the 1997 session of the CHR, when France and, to a lesser extent, Germany, Italy and Spain, opposed such a course of action. Danish foreign minister Pedersen reacted to these events by saying that "the large EU countries always want to have their own foreign policies, a situation which leads to fundamental problems for the execution of the CFSP".<sup>101</sup>

Karin Arts lämnar följande förklaring till varför Frankrike inte stödde den gemensamma resolutionen mot Kina:

France, which was on the verge of signing a number of economically important agreements with China, refused to support this action. According to France, human rights in China would not benefit from it, and a pragmatic approach would be more appropriate.<sup>102</sup>

Det blev ingen resolution. Det holländska ordförandeskapet drog tillbaka alla nio planerade förslag till resolutioner eftersom man ville undvika att det framstod som om EU hade olika måttstock för MR-brott för olika länder. Slutligen lade Danmark fram förslaget med stöd av de EU-medlemmar som inte, enligt ovan, lierat sig med Frankrike i denna fråga. Följden blev att Kina ställde in statsbesök till Danmark samt suspenderade dialogen om mänskliga rättigheter länderna emellan.<sup>103</sup>

Sannolikt låg Frankrikes unilaterala ekonomiska intressen bakom beslutet att inte stödja resolutionen. Den franska förklaringen handlade om att en resolution inte skulle påverka situationen i Kina. När det gäller att analysera orsakerna till beslutet att tillämpa eller inte tillämpa villkorsklausulen i Lomékonventionen eller Cotonouavtalet spelar sannolikt unilaterala ekonomiska aspekter in. Det är dock mindre sannolikt att de får lika stor inverkan på beslutet som då beslutet gällde Kina, en av världens i särklass största marknader.

<sup>101</sup> Fouwels (1997), s. 319 f.

<sup>102</sup> Arts (1999), s. 15 f.

<sup>103</sup> Arts (1999), s. 16.

### 6.3.2.2 *Koloniala band*

Vissa av EU:s medlemsstater har av historiska skäl starkare band till flera av AVS-staterna än andra EU-medlemmar.<sup>104</sup> Detta gäller i första hand Frankrike. Koloniernas framtid var en stor förhandlingsfråga då EEG-fördraget upprättades.<sup>105</sup> Än idag finns starka franska intressen i flera av landets forna kolonier, särskilt i Västafrika. Det är inte ovanligt att franska medborgare bor och arbetar i länderna.

Detta intresse visades särskilt tydligt under konflikten i Elfenbenskusten 2002. Frankrike sände trupper till Elfenbenskusten direkt efter kuppförsoket den 22 september 2002. Under hösten stärktes den franska närvaron, i syfte att skydda franska medborgare. I mitten av december 2002 befann sig omkring 2 000 franska soldater i landet, och vissa franska förband hade deltagit i eldstrid. Det skulle också bli Frankrike som tog det första initiativet till fredssamtal mellan de stridande parterna. Frankrike bjöd in till samtal i Linas-Marcoussis, söder om Paris. Samtalen ledde till att ett fredsavtal undertecknades, ett avtal som kom att utgöra en av hörnstenarna i fredsprocessen.

Frankrike satte även in militär styrka på Comorererna efter statskuppen 1995. Då Frankrike landsatte 600 man kapitulerade kuppmaakarna. Även här talade Frankrike om att franska medborgare var i fara.

#### *Sammanfattning*

Medlemsstaternas egna intressen förefaller ibland leda deras agerande i Rådet då beslut fattas även i gemensamma EU-frågor. De tydligaste exemplen jag stött på handlar om hur Frankrike avstått ifrån att kritisera Kina för brott mot mänskliga rättigheter och hur Frankrike mobiliserat trupper, i Elfenbenskusten hade Frankrike i början av 2000-talet mer än 4 000 soldater, i flera afrikanska länder för att skydda franska medborgare och franska intressen.

<sup>104</sup> Frankrike, Portugal och Storbritannien har haft kolonier bland de tolv länder jag undersökt. Frankrike: Guinea, (självständigt 1958), Togo (självständigt 1960), Niger (självständigt 1960), Elfenbenskusten (självständigt 1960), Centralafrikanska republiken (självständigt 1960), Mauretanien (självständigt 1960), Comorererna (självständigt 1975); Portugal: Guinea-Bissau (självständigt 1973); Storbritannien: Zimbabwe (självständigt 1965). Varken Haiti, Fiji eller Liberia (övriga tre länder i undersökningen) har stått under europeiskt kolonialvälde även om Spanien och Frankrike utövade starkt inflytande över vad som skulle bli Haiti före dess utropade självständighet 1804.

<sup>105</sup> Jämför kapitel 4, särskilt avsnitt 4.1.

## 6.4 Trender i tillämpningen – har Rådets strategi förändrats mellan 1995 och 2006?

Efter att ha studerat vilka skäl EG angivit då man åberopat villkorsklausulen är det intressant att undersöka ifall skälen förändrats över tid. Eftersom fallstudierna sträcker sig från 1995 till 2006 ges möjlighet att analysera förändring under perioden. Rådets motivering av besluten att inleda samråd tjänar som grund för en analys av hur EG bedömer brotten mot värdebasen. Rådets beslut att avsluta samråd, samt eventuella beslut om att vidta ”lämpliga åtgärder”, får ligga till grund för en analys av EG:s val av strategi för att hjälpa till att lösa problemen. Eventuella trender i tillämpningen ger ytterligare nyanser i analysen av EG:s användning av villkorsklausulen.

Det är viktigt att tillägga att Rådets beslut ofta är kortfattade, särskilt under den första delen av tidsperioden i fråga.<sup>106</sup> Att besluten är kortfattat motiverade innebär dock inte att de nödvändigtvis är bristfälligt underbyggna. Däremot signalerar det att Rådet inte förväntat sig att behöva förklara och motivera sina beslut, vilket i sig tyder på att Rådet knappast förväntat sig att besluten skulle bestridas. Med tanke på att de antas efter att samråd med motparten hållits är det rimligt att anta att besluten är resultatet av de diskussioner som förts, vilket ger beslutet karaktären av en överenskommelse. Det är dock inte nödvändigtvis alltid så det förhåller sig.

Det ojämlika styrkeförhållandet parterna emellan, samt det faktum att motparten alltid är i större behov av avtalets fortsatta tillämpning är ytterligare förutsättningar vilka har inflytande på hur besluten utformas.

Kommissionens förslag till Rådet innehåller ofta mer utförliga beskrivningar av omständigheterna i fallen, och de kan ibland tjäna som tolkningsbakgrund till besluten. Slutligen vill jag poängtera att EG naturligtvis har ett ansvar att se till att besluten om ”lämpliga åtgärder” fattas och kommuniceras på ett transparent sett efter noggrant genomförda undersökningar.

<sup>106</sup> Det skulle dröja till 29 januari 2001 innan det första rådsbeslutet att avsluta ett samråd under artikel 366a Lomé (IV)bis eller artikel 96 Cotonou publicerades. Innan dess refererades besluten i rapporterna från Rådets möten. Problemet med den tidigare ordningen är att man inte kan se ifall Rådet ändrat Kommissionens förslag till ”lämpliga åtgärder”. Det finns inte dock inga generella skäl att anta att Rådet skulle ändra särskilt mycket i de utarbetade förslagen.



#### 6.4.1 Har skälen att tillkalla samråd förändrats?

	<b>Rådsbeslut att inleda samråd</b>	<b>Rådsbeslut att avsluta samråd</b>
1 Niger	Inget samråd hölls	29 januari 1996 – art 366a
2 Togo	13 juli 1998	14 december 1998 – art 366a
3 Niger	29 april 1999	29 juli 1999 – art 366a
4 Guinea-Bissau	19 juli 1999	6 december 1999 – art 366a
5 Comorerna	12 juli 1999	14 februari 2000 – art 366a
6 Elfenbenskusten	14 januari 2000	16 juni 2000 – art 366a
7 Haiti	4 augusti 2000	29 januari 2001 – art 96 (första att publiceras i EGT) 21 januari 2002 – art 96 22 december 2003 – art 96 24 september 2004 – art 96 17 oktober 2005 hävdades beslutet om avslutande av samråd från 29/1/2001 – art 96
8 Fiji	4 augusti 2000	9 april, 2001 – art 96 Bistånd återupptogs 17 november 2003 – ingen speciell hänvisning görs.
9 Elfenbenskusten	22 januari 2001	25 juni 2001 – art 96
10 Liberia	Antagligen taget 23/7/2001 Hazelet (2005) s. 5	25 mars 2002 – art 96
11 Zimbabwe	29 oktober 2001	18 februari 2002 – art 96
12 Centralafrikanska republiken	22 maj 2003	24 november 2003 – art 96
13 Liberia	25 augusti 2003 (Särskilt brådskande fall)	25 augusti 2003 – art 96  22 december 2004 – art 96, förlängning av åtgärder till 30 juni 2006
14 Guinea-Bissau	19 december 2003	24 september 2004 – art 96
15 Togo	30 mars 2004	15 november 2004 – art 96
16 Guinea	30 mars 2004	14 april 2005 – art 96
17 Mauretanien	28 november 2005	15 maj 2006 – art 96, beslutet fattat efter 31/12/2005

#### 6.4.1.1 Statskupper > Långvariga brott mot mänskliga rättigheter – Zimbabwe 2001

Laakso, Kivimäki och Seppänen anför att Zimbabwe-fallet 2001 utgjorde en vändpunkt i EG:s förhållande till värdebaser i Cotonouavtalet. Under de 18 månader som följde beslutet att kalla Zimbabwe till samråd återopade EG inte klausulen. Först i juni 2003 användes klausulen igen, menar Laakso. Dessutom var de två näst följande fallen klara fall av statskupper (CR och Guinea-Bissau) och skilde sig därmed avsevärt ifrån Zimbabwe-fallet. Laakso, Kivimäki och Seppänen påtalar att alla samråd efter Zimbabwe, med undantag för ett (Guinea), har genomförts i en anda av ömsesidig samarbetsvilja eftersom de hållits antingen med AVS-stater som själva begärt det (Guinea-Bissau, Togo och Mauretanien) eller med regimer som nyligen tagit makten i statskupper och därmed vill erhålla den *de facto* bekräftelse av deras kontroll ett samråd innebär.<sup>107</sup>

Jag ställer mig inledningsvis frågande till några av de uppgifter Laakso, Kivimäki och Seppänen presenterar. Till exempel nämner de inte att EG återopade artikel 96 gentemot Liberia i augusti 2003, vilket visserligen gällde förnyelse av tidigare implementerade åtgärder, och inte heller gentemot Mauretanien till följd av statskuppen hösten 2005 (såvida inte detta är det fall författarna åsyftar ovan). Jag tycker dock att deras analys avseende typen av fall EG väljer att återopa klausulen är intressant. Särskilt med tanke på, som Laakso, Kivimäki och Seppänen poängterar, att Kommissionens förslag från 10 augusti 2004 att samråd skulle inledas med Elfenbenskusten aldrig togs upp av Rådet. Kommissionens förslag grundades på att allvarliga brott mot mänskliga rättigheter och klara brister avseende rättstatsprincipens genomslag förekom i landet. Av de samråd Rådet beslutade att inleda under 2004 (Togo och Guinea) föreslogs det ena av motparten och det andra handlade om en statskupp, vilket i linje med Laaksos teori innebar ett samråd med en tillmötesgående samarbetsvillig part.<sup>108</sup> Att inte inleda samråd med Elfenbenskusten kan tyda på att Rådet valt att slå in på en mindre konfrontatorisk linje. Samtidigt är det tvivelslöst så att Frankrike hade stora intressen i Elfenbens-

<sup>107</sup> Laakso, Kivimäki och Seppänen (2007), s. 68 ff. Noteras bör att jag inte sett något som stöder att Guinea-Bissau och Mauretanien begärt samråd.

<sup>108</sup> Laakso, Kivimäki och Seppänen anför att EU anpassat såväl sitt fördömande av det konstitutionella maktövertagandet som kallandet till samråd så att det kunde ske vid tidpunkter som passade Guinea-Bissau så bra som möjligt, så att samrådet kunde anses ömsesidigt tillkallat, Laakso, Kivimäki och Seppänen (2007), s. 80. Jag har dessvärre inte tagit del av någon officiell EU dokumentation som stödjer denna uppfattning. Avseende deras uppgift att samrådet med Mauretanien 2005 skedde på begäran av Mauretanien lämnas inget stöd.

kusten, och under ett samråd skulle det kunna uppstå svåra konflikter mellan gemenskapsintressen, franska intressen och Elfenbenskustens intressen.

Ytterligare fakta hämtade från mina fallstudier styrker teorin om att samråden hålls med länder som är i behov av den bekräftelse ett färskt maktövertagande skapar. Jag har sammanlagt noterat 21 fall av statskupper i mina fallstudier. 11 av dessa innebar ett maktskifte, 10 innebar att den sittande regeringen slog ned upproret. I 9 av de 11 fallen av maktskifte kallades staten till samråd med EG. Inget av de fall av misslyckade försök till statskupper ledde till att EG tillkallade samråd.

#### **6.4.2 Har de beslutade ”lämpliga åtgärderna” förändrats?**

”Lämpliga åtgärder” är som bekant de åtgärder parten som åberopat samråd har möjlighet att vidta om samrådet inte lett till någon lösning på problemet.<sup>109</sup> Eftersom de ”lämpliga åtgärderna” syftar till att lösa de problem kränkningar av värdebasen skapar är de föremål för debatt avseende vilken typ av strategi som är effektivast. Typiskt sett delas åtgärderna upp i två huvudkategorier: positiva och negativa. Med positiva åtgärder avses incitamentsstrukturer, eller ”morötter” som de ofta kallas. Negativa åtgärder är sanktioner, exempelvis suspension av ett traktat, eller ”piska” med användande av samma metafor.

##### *6.4.2.1 Från negativa åtgärder till positiva åtgärder?*

Fierro menar att det finns en tydlig brytpunkt då EG övergick från att tillämpa negativa åtgärder till att fokusera på positiva. Hon framhåller Rådets beslut om att avsluta samråd med Niger, ifrån juli 1999, som det klara exemplet på att Rådet vek av från en praxis av att suspendera samarbete med motparten, mot att därefter hålla sig till positiva åtgärder som olika incitamentsstrukturer och liknande.<sup>110</sup> Med tanke på att samrådet hon syftar till var det andra som någonsin hölls är jag tveksam till att tala om ett trendbrott, åtminstone avseende villkorande inom ramen för AVS-EG samarbetet, eftersom det tidigare fallet knappast utgör en trend i sig,<sup>111</sup> men rimligen handlar

<sup>109</sup> Jämför artikel 366a p. 2 Lomé (IV)bis och artikel 96 c Cotonou. I Cotonouavtalet infördes ett krav på att de ”lämpliga åtgärderna” skulle stå i proportion till kränkningen.

<sup>110</sup> Fierro (2003), s. 330.

<sup>111</sup> Det var visserligen tredje gången artikel 366a Lomé tillämpades, men första gången (Niger 1996) fattades beslutet som ett mellanstatligt beslut. (se Declaration of the European Union on the coup d’Etat in Niger, 29/1/1996). Det är lätt att kritisera beslutet att stoppa utvecklingssamarbetet med Niger 1996 på rent formella grunder, exempelvis är EU inte part till avtalet, men frågan är hur intressant det skulle vara och vad det skulle tjäna till. Mest intressant är att EG uppenbarligen inte ansett att det är viktigt att begränsa dessa möjligheter.

hennes analys om att sträcka referensramen längre bakåt i tiden än artikel 366a Lomé (IV)bis. I det perspektivet utgör Niger-fallet 1999 ett tydligare trendbrott. Samtidigt är det även i det läget svårt att se att en tydlig praxis hade utvecklats.

I fallet som följde Niger-fallet, Guinea-Bissau 1999, beslutade Rådet att avstå ifrån antagandet av "lämpliga åtgärder". Istället noterades att Guinea-Bissau gjort starka ansträngningar för att tillmötesgå EG:s krav under samrådet. Inte ens positiva åtgärder således, utan Rådet var tydligen övertygat om att Guinea-Bissau efter samrådet löst sina problem med svag demokratisk struktur, bristande genomslag av rättsstatsprincipen och respekt för mänskliga rättigheter. Beslutet togs i skuggan av den kritik flera medlemsstater riktade mot EG till följd av att samrådet tillkallats över huvudtaget mot bakgrund av att inga åtgärder vidtogs vid statskuppen året dessförinnan.

De tre första fallen av samråd slutade alltså på tre skilda vis. Det första fallet avslutades med att EG visade piskan, det andra med morötter, och det tredje utan någonting alls.

Rådets beslut att avsluta samrådet med Comorererna fattades den 14 februari 2000. Även om Rådets beslut inte offentliggjorts kan man med stöd av rapporterna om beslutet anta att Kommissionens förslag till "lämpliga åtgärder" godkännts utan större förändringar. Åtgärder var av positiv karaktär. EG skulle löpande se över situationen i Comorererna och i takt med eventuella förbättringar, särskilt den demokratiska ordningens återupprättande, skulle framtida utvecklingssamarbetsprogram genomföras. Samrådet med Elfenbenskusten som avslutades drygt fyra månader senare vidtog liknande "lämpliga åtgärder". Även här skulle redan undertecknade program inte beröras av de "lämpliga åtgärder". Hade man valt negativa åtgärder som verktyg skulle de undertecknade programmen kunna ha suspenderats. För sådana projekt som ännu inte erhållit finansieringsavtal skulle EG komma att underteckna sådana endast ifall det kunde konstateras att återuppbyggnaden av den konstitutionella demokratiska ordningen fortlöpte tillfredsställande.

Beslutet att avsluta samråd med Haiti kom att bli det första som publicerades i EG:s officiella tidning. Det innebar en återgång till negativa åtgärder. Rådet beslutade att hålla inne utbetalningar som redan hade avsatts till det andra delanslaget av åttonde EUF, samtidigt som visst annat direkt budgetstöd inställdes. Tilldelningen av medel i den nionde EUF skulle inte tillkännas under giltighetstiden av beslutet att avsluta samrådet. Rådet avslutade beslutet med en intressant skrivelse:

Europeiska unionens mål kommer att vara att Haitis folk inte skall lida skada på samma gång som unionen betonar att den inte godkänner bristande respekt för grundläggande demokratiska principer. Unionen kommer noggrant att följa situationen vad gäller de grundläggande demokratiska friheterna och de mänskliga rättigheterna. Unionen upprepar att den är redo att föra en förstärkt politisk dialog och bidra till demokratiseringsprocessen. Unionen är redo att se över sitt beslut om utvecklingen blir positiv, men förbehåller sig rätten att vidta ytterligare åtgärder om inga förbättringar sker<sup>112</sup>

Tonen i denna skrivelse till Haitis regering är hårdare än de tidigare förslagen till skrivelser. Samrådet med Haiti hade varit hårdare än de tidigare förhandlingarna, eftersom Haiti hade opponerat sig mot flera av EG:s punkter. Jämför man Haiti-fallet med samrådet med Guinea-Bissau, som avslutades i december 1999, var samrådet med Haiti avsevärt mycket mera komplicerat. Förhandlingarna under samrådet gick trögt. Haitis ambassadör till Belgien sände brev till EU:s ordförandeskap där Kommissionens föreslagna ”lämpliga åtgärder” kritiserades hårt. Sammantaget verkar det som om omständigheterna under samrådet tillätits influera beslutet om ”lämpliga åtgärder” i högre grad än bedömningen av de omständigheter som gjort att samrådet tillkallats. Jämförelsevis var de beslutade ”lämpliga åtgärderna” mot Haiti de mest ingripande dittills, och det förefaller uteslutet att de ”lämpliga åtgärderna” skulle vara knutna proportionerligt till brottet mot värdebasen. Det framstår tvärtom tydligt att agerandet under samrådet påverkade hur pass ingående de ”lämpliga åtgärderna” kom att bli.

Efter Haiti-fallet följde två samråd (Fiji och Elfenbenskusten) där enbart positiva åtgärder tillämpades. I samrådet med Elfenbenskusten beslutades att två årliga kontroller skulle genomföras av situationen i landet och till resultatet av dessa knöt man ytterligare utbetalningar. Därefter kom Zimbabwe-fallet där EG återigen beslutade om avsevärda negativa åtgärder. Allt samarbetsstöd avbröts med omedelbar verkan. Rådet angav ingen tidsplan, inga ”morötter”, utan enbart att humanitärt bistånd inte skulle drabbas. Visserligen vidtogs en form av vad som i distinktionen mellan positiva och negativa åtgärder närmast bör benämnas neutrala åtgärder då medel från pågående projekt omkanaliserades, bort från regeringen till frivilligorganisationer, för

<sup>112</sup> Rådets beslut av den 29 januari 2001 om avslutande av samrådsförfarande med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG (2001/131/EG), EGT L 48, 17/2/2001, s. 31, bilaga.

att undvika att regeringen skulle ta medlen i anspråk.<sup>113</sup> Efter Zimbabwe hölls två samråd med Liberia, ett med Centralafrikanska republiken och ett med Guinea-Bissau. I de tre första fallen beslutades om någon form av suspension av utbetalningar, men det ställdes upp villkor för hur och när biståndet skulle kunna komma att återupptas. Således negativa åtgärder. I fallet med Guinea-Bissau vidtogs inga ”lämpliga åtgärder” denna gång heller.<sup>114</sup>

När samrådet med Togo avslutades 15 november 2004 hade EG och Togo förhandlat fram en lista med åtaganden som utgjorde grunden för det framtida samarbetet. Listan tjänade som utgångspunkt för hur samarbetet skulle återupptas. Samma metod tillämpades ett halvår senare, då samrådet med Guinea avslutades. Undertecknandet av en framtida samarbetsstrategi villkorades mot de åtaganden Guineas regering gjort under samrådet.

Det sista av de fall jag studerat inom ramen för avhandlingen, Mauretarien, verkar dock avvika från idén med en åtagandelista. Här nämns ingen sådan, utan enbart att undertecknandet av landstrategidokumentet till den tionde Europeiska utvecklingsfonden kommer att ske så fort ett författningsenligt styre tillkommit efter fria val.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att det inte tycks finnas belägg för att påstå att EG slutat tillämpa negativa åtgärder. Fallen med Zimbabwe och Haiti bevisar detta. Det är dock något oroande att konstatera att dessa fall är de enda två där EG verkligen ifrågasatts av den andra parten. Jämför man med de två samråd EG hållit med Guinea-Bissau, där motparten varit mycket mån om att samarbeta och foga sig i vad EG framhållit, verkar det som om EG snarast tillämpar negativa åtgärder som en form av bestraffning då samråden fortlöpt med friktion.

#### *6.4.2.2 Från suspension av bistånd till omkanalisering av bistånd*

Under så gott som alla samråd uttrycks på något vis att suspensionen av samarbetet inte skall drabba civilbefolkningen. I Zimbabwe-fallet tog man återigen upp detta, men gick ett steg längre och bestämde hur resurserna skulle omfördelas. Medel som enligt avtal skulle gå till regeringen omkanaliserades till frivilligorganisationer istället. Rådet beslutade att avbryta

<sup>113</sup> En sådan åtgärd klassas sannolikt oftast som ”negativ”, men det innebär att det anlagda perspektivet för värderingen är utifrån Regeringen. Detta påminner oss om att distinktionen positiv–negativ naturligtvis har ett underförstått subjekt, dvs. åtgärden är positiv alternativt negativ *för någon*.

<sup>114</sup> Det är endast de två samråden med Guinea-Bissau som avslutats utan att Rådet beslutat om ”lämpliga åtgärder”. Inga andra tillkallade samråd har avlöpt på det sättet.

finansieringen av såväl budgetunderstödet som alla projekt under sjunde och åttonde Europeiska utvecklingsfonden, förutom de projekt som gav direkt stöd till befolkningen. Istället skulle Rådet inrikta finansieringen på projekt som direkt stöttade befolkningen.

Beslutet att avsluta samrådet med Zimbabwe fattades utan att Kommissionen föreslog det. Vidare fattades det endast en månad och en vecka efter att samråd hållits, vilket är kort tid i sammanhanget. Samtidigt som beslutet att avsluta samrådet fattades antog Rådet en Gemensam ståndpunkt<sup>115</sup> och en tillhörande Förordning<sup>116</sup> för att genomföra GUSP-åtgärden med EG-instrument. Åtgärdena handlade om att frysa tillgångar för President Mugabe och hans närmaste krets. Det förefaller onekligen som om artikel 96 Cotonou använts till att förstärka den gemensamma ståndpunkten. Med tanke på att de beslutade ”lämpliga åtgärdena”, som vi sett ovan, utgjordes av kraftigt negativa åtgärder (allt finansiellt stöd till regeringen avbröts), samtidigt som GUSP-åtgärden syftade till att frysa de ekonomiska tillgångarna hos personer i Mugabes närhet verkar det som om GUSP-åtgärden och EG-åtgärden, vilka beslutades på samma möte med ovanligt torftiga förberedelser, fattats med tanke på att de skulle komplettera varandra.

Denna slutsats är inte menad som en kritik i sig, utan är snarast ett led i mitt argument om hur olika intressen tillåts influera bedömningen under artikel 96 Cotonou, men understrykas bör att det kan vara skadligt för legitimiteten ifall tillämpningen av artikel 96 Cotonou ofta förefaller influeras av andra intressen än enbart de den är avsedd för.

<sup>115</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt av den 18 februari 2002 om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EGT L 50, 21/2/2002, s. 1.

<sup>116</sup> Rådets förordning (EG) nr 310/2002 av den 18 februari 2002 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EGT L 50, 21/2/2002, s. 4. När Rådet antar förordningar med stöd av artikel 301 EGF, i syfte att genomföra GUSP-åtgärder, skall Kommissionen komma med förslag till förordningen. Kommissionens förslag till just denna förordning lämnades en vecka innan den antogs. Förordningens huvudsakliga funktion var att ange de personer vars tillgångar skulle frysas, och intressant nog är Kommissionens förslag helt tomt på namn. Annex I i förordningen är en lista med 20 namn. I Kommissionens förslag är Annex I ett paper med titeln ”Förteckning över personer, enheter och organ som avses i artikel 2”. Rådet har alltså fyllt i 20 namn. Den intressanta frågan installer sig ifall kravet på att Kommissionen skall föreslå Rådet i artikel 301 EGF verkligen beaktats när Kommissionen lämnat Rådet ”carte blanche” avseende själva huvudsyftet med förordningen.

## 6.5 Finns det någon substans i kritiken av EG:s tillämpning av villkorsklausuler?

Efter att ha analyserat vilka typer av händelser EG bedömer som tillräckligt allvarliga brott mot värdebasen för att tillämpa villkorsklausulen samt där- efter ha identifierat några av de intressekonflikter som aktualiseras då beslutet att tillämpa klausulen tas, har jag nu skapat mig möjligheten att återgå till frågan huruvida det finns någon substans i kritiken mot EG:s tillämpning av villkorsklausulen i AVS-EG-partnerskapsavtalet.

Jag kommer ta upp de tyngsta argumenten som använts för att kritisera användandet av klausulerna och diskutera i hur stor utsträckning kritiken kan finna stöd i det material jag samlat in. Som jag redogjorde för i inledningskapitlet har kritiken fokuserats på att värdena är relativa och öppna för politiska kompromisser. Villkorsklausulen har kritiserats för dess ottydlighet i avseende vad länderna egentligen förbundit sig att respektera. Villkorsklausulens normativa omfång har varit mycket svårbedömt. Dessutom har EG kritiserats för att villkorsklausulen tillämpats på ett inkonsekvent vis. Rådet har beskyllts för att använda klausulen som ett instrument för att vinna egna fördelar på den globala politiska arenan snarare än som ett instrument för att säkerställa respekten för värdebasens värden i AVS-länderna.

### 6.5.1 Villkorsklausulens normativa omfång

De värden som anges i artikel 5 Lomé (IV)bis och artikel 9 Cotonou, vilka jag ofta refererat till som avtalens respektive värdebaser, är mycket generellt beskrivna. Artiklarna 366a Lomé (IV)bis och 96 Cotonou hänvisar som bekant tillbaka till dessa då de beskriver under vilka omständigheter parterna har rätt att tillkalla samråd.

Eftersom de formulerats i så pass generella termer har de kritiserats för att vara överinkluderande och därmed oprecisa och svåra att tillämpa.<sup>117</sup>

There is no escaping the impression that human rights and democracy clauses are very poorly drafted. There is a fundamental lack of clarity on the normative value of the essential elements clause and consequently on the applicability (if any) of the non-execution clause.<sup>118</sup>

<sup>117</sup> Koskeniemi diskuterar denna typ av problem, se avsnitt 2.2.3.2. Han argumenterar i *From Apology to Utopia* för att rättsregler måste vara tillräckligt konkret formulerade samtidigt som de skall vara normativa. Argumentet bygger på att regler som är alltför breda normativt, eller överinkluderande som jag kallat det ovan, inte uppnår den grad av konkretion som behövs för att de skall kunna tillämpas effektivt.

<sup>118</sup> Bartels (2005a), s. xii.



Flera forskare har analyserat relationen mellan de förpliktelser parterna till AVS-partnerskapsavtalen åtagit sig och de förpliktelser samma subjekt har enligt internationell sedvanerätt.<sup>119</sup> Diskussionen är viktig eftersom den bidrar till att forma det normativa ramverket för värdebaser. Ofta ställer forskarna frågor om huruvida klausulerna ger ett högre skydd för mänskliga rättigheter än generell sedvanerätt, och omvänt, ifall parterna genom att ratificera AVS-partnerskapsavtalen förbundit sig att respektera strängare normer än de är bundna av sedvanerättsligt.

Ser man till de fall då klausulen tillämpats är den typen av frågeställning däremot mindre relevant helt enkelt därför att det aldrig rått något som helst tvivel om huruvida mänskliga rättigheter, demokratiska principer eller principen om rättsstaten verkligen kränkts i förevarande fall. Beslutet om tillämpning eller inte tillämpning handlar om fler bedömningar än just den formaljuridiska; ifall värdebaser kränkts av motparten.

Kanske leder den relativt låga tröskeln inför vad som utgör ett brott mot värdebaser till att EG bryr sig mindre om att visa att brott mot klausulen har begåtts. Detta i sig gör att tillämpningen upplevs som godtycklig. Då man inte kan separera mellan olika fall upplevs EG tillämpa den utifrån vilka motiv som helst. Detta skadar instrumentet, och leder på sikt till kritik om godtycklig tillämpning och dolda agendor.

#### *6.5.1.1 Särskilt brådskande fall*

I mina fallstudier har jag sett bestämmelsen om att samråd inte behövs tillkallas i särskilt brådskande fall användas i fyra fall. Det gäller Niger (1996), Liberia (2003, 2004) och Mauretanien (2005).<sup>120</sup> Bestämmelsen är särskilt sårbar för kritik eftersom suspension utan tillkallat samråd är en kraftig åtgärd, vilken generellt sett kan få mycket stora konsekvenser. Särskilt med avseende på finansiering av pågående projekt i tredje-land.

Därför är kriterierna för när klausulen får lov att åberopas särskilt intressanta för de mottagande länderna. De två tänkbara definitionerna syftar på särskilt brådskande fall beroende på temporala aspekter, alternativt beroende på att brottet ifråga betraktas som särskilt allvarligt. I Lomé (IV)bis beskrevs situationen så här:

<sup>119</sup> Jämför Bulterman (2001), särskilt kapitel IV; Fierro (2003) särskilt s. 229 ff.; Bartels (2005) särskilt kapitel 6; Arts (2000) särskilt kapitel 6.

<sup>120</sup> Se ovan avsnitt 5.14.1.7.

om ärendet är av brådskande natur eller samråd avböjs, får den part som åberopade underlåtenhet att fullgöra en skyldighet vidta lämpliga åtgärder.<sup>121</sup>

I Cotonouavtalet motsvaras det stadgandet av artikel 96 b:

Med begreppet ”särskilt brådskande fall” avses exceptionella fall av särskilt allvarlig och uppenbar kränkning, av någon av de grundsatser som anges i artikel 9.2 vilken måste åtgärdas omedlebart.<sup>122</sup>

Bägge paragraferna riktar in sig på att det handlar om åtgärder som måste vidtas omedelbart, även om Cotonouavtalet är tydligare med att förklara att orsaken till att fallet anses brådskande skall härröra sig till kränkningen och dess omständigheter. Likaså är bägge paragraferna kopplade till de paragrafer som beskriver mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten som avtalets grundsatser. Läser man avtalen förefaller det som om bägge kriterierna – tidsbrist och ett allvarligt brott mot avtalet (i Wienkonventionens mening) – skall föreligga för att undantaget att suspendera avtalet utan att samrådsförfarande hålls skall vara tillämpligt.

Intressant nog har Rådet, trots att undantaget uppenbarligen får allvarliga konsekvenser för motparten, aldrig särskilt motiverat varför fallet ifråga är ett ”särskilt brådskande fall”. Fallet med Mauretanien (2005) är särskilt belysande. Där klassade Rådet de ”lämpliga åtgärderna” som särskilt brådskande och därmed hölls inget samråd. Rådet motiverade de ”lämpliga åtgärderna” med att statskuppen den 3 augusti krävde dem. Åtgärderna meddelades den 29 november.

Med stöd av den empiri jag samlat in under arbetet med fallstudierna kan kritik riktas mot Rådets tillämpning av bestämmelsen om ”särskilt brådskande fall”. Rådet har inte motiverat varför fallen är särskilt brådskande och i ljuset av det nyss nämnda Mauretanien-fallet, där nästan fyra månader hann förflyta mellan statskuppen och de ”lämpliga åtgärder” som beslutades med stöd av bestämmelsen om ”särskilt brådskande fall”, blir det än svårare att förutse vilka omständigheter som läggs till grund för beslutet.

### **6.5.2 Inkonsekvent användning av villkorsklausulen**

Kritiken mot inkonsekvent användning av villkorsklausulen riktar sig dels mot att villkorsklausulen inte finns med i alla externa avtal, och dels att den inte tillämpas mot alla stater som bryter mot värdebasen.

<sup>121</sup> Artikel 366a p. 3, Lomé (IV)bis.

<sup>122</sup> Artikel 96 p. 2, Cotonou.

### 6.5.2.1 Villkorsklausuler saknas i flera externa avtal

Om man skulle subtrahera EU:s 25 medlemsstater (per 31/12/2005) ifrån FN:s lista över medlemmar (191 per 31/12/2005) inser man att det fanns 166 stater som inte var medlemmar i EU år 2005. Taiwan och Vatikanstaten är inte medräknade.<sup>123</sup> EG hade avtal med villkorsklausul med ungefär 150 länder vid samma tidpunkt.<sup>124</sup>

Även om Kommissionens meddelande från maj 1995, där användandet av villkorsklausuler som instrument för att sprida mänskliga rättigheter i världen föreslås harmoniseras, anger att en villkorsklausul skall införas ”[i]n all new draft negotiating directives for Community agreements with third parties”<sup>125</sup> så har det inte inneburit att alla externa avtal har en villkorsklausul.

Motivet till att inkludera villkorsklausuler i alla utkast till förhandlingsmandat var sannolikt nyttan av att under svåra förhandlingar kunna hänvisa till att alla andra stater också skriver under avtal med villkorsklausuler. Det handlar dock om utkast till förhandlingsmandat, och det innebär ju att det inte är säkert att förhandlingsmandatet kräver att motparten skriver under ett avtal med en villkorsklausul. Det visade sig ganska snart att det skulle bli svårt att få alla stater att acceptera avtal med villkorsklausuler. Australien-fallet 1996–97 har nämnts tidigare<sup>126</sup> och faktum är att alla samarbetsavtal med utvecklade länder saknar villkorsklausuler.<sup>127</sup>

Vid slutet av 2005 fanns det villkorsklausuler i nio av avtalen med staterna runt Medelhavet (Barcelonaprocessen),<sup>128</sup> i stabiliserings- och associeringsavtalen med fyra länder på västra Balkan,<sup>129</sup> i de tolv avtalen om partnerskap och samarbete mellan EG och dess medlemsstater och länderna som tidigare ingick i Sovjetunionen,<sup>130</sup> i de sju samarbetsavtalen med Latinamerikan-

<sup>123</sup> Inte heller Montenegro som blev medlem i FN 2006 eller Kosovo som utropade självständighet i februari 2008.

<sup>124</sup> Bartels (2005), s. 2.

<sup>125</sup> KOM (1995)216, 23/5/1995, s. 12.

<sup>126</sup> Se avsnitt 1.1.

<sup>127</sup> Av OECD:s 30 medlemmar var 19 medlemmar i EU vid slutet av 2005. Bland de 11 övriga OECD-medlemmarna hade EG avtal med villkorsklausul med två av dem: Korea och Mexiko.

<sup>128</sup> Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, Israel, Jordanien, Syrien, Libanon samt den Palestinska myndigheten.

<sup>129</sup> Kroatien, FYROM, Albanien, Bosnien.

<sup>130</sup> Armenien, Azerbadjan, Vitryssland (var inte ratificerat), Georgien, Kazakstan, Kirizistan, Moldavien, Ryssland, Tajikistan, Turkmenistan (var inte ratificerat), Ukraina och Uzbekistan.

ska länder,<sup>131</sup> i tio samarbetsavtal med asiatiska länder,<sup>132</sup> i samarbetsavtal med sex gulfstater,<sup>133</sup> i ett avtal med Sydafrika och naturligtvis i Cotonou-avtalet med 79 AVS-stater.<sup>134</sup>

Bland de länder som EG saknade avtal med villkorsklausul med märks USA, Kina, Cuba och Myanmar. I vissa fall är avtalen som reglerar relationerna med dessa länder från tiden före maj 1995, vilket kan vara en del av förklaringen till varför villkorsklausuler saknas. I andra fall saknas villkorsklausulen därför att motparten helt enkelt vägrat att föra in den i avtalet.<sup>135</sup>

### 6.5.2.2 Sektorsavtal saknar alltid villkorsklausuler

Även om en mycket hög andel av världens stater faktiskt är bundna av EG:s villkorsklausul, åtminstone i något avtal, skapar villkorsklausulens frånvaro från andra avtal problem. EG har konsekvent avstått ifrån att inkludera villkorsklausuler i sina sektorsavtal, även i de fall man har exempelvis samarbets- eller associationsavtal med staterna i fråga.<sup>136</sup> Ett tydligt exempel lyfts fram i denna avhandling, nämligen EG:s fiskeavtal med AVS-staterna. Fiskeavtalen är dock inte det enda exemplet. Textilhandelsavtal är ett annat.<sup>137</sup>

<sup>131</sup> Mexiko, Chile, Mercosur (Argentina, Brasilien, Uruguay, Paraguay), Venezuela, Colombia, Ecuador, Peru, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua och Panama.

<sup>132</sup> Indien, Nepal, Kambodja, Vietnam, Sri Lanka, Macao, Korea, Bangladesh, Laos och Pakistan.

<sup>133</sup> Förenade Arabemiraten, Bahrain, Saudiarabien, Oman, Qatar och Kuwait.

<sup>134</sup> Informationen om vilka länder EG hade avtal med villkorsklausul med kommer ifrån Bartels (2005a), s. 31.

<sup>135</sup> Fierro framhåller förståelse för att EG misslyckas med att föra in villkorsklausuler i avtal med alla länder men förespråkar att EG behandlar alla länder som avstår från villkorsklausuler på samma sätt: "It is perhaps understandable that the EU needs China as a commercial partner. It can also be argued that sanctions are not the best means to achieve changes in China. However, if this is the case, the EU should apply a similar policy to China and to other non-democratic countries. If the EU cannot avoid a co-operative approach to China, then, arguably, it should extend the same approach to other countries such as the dwarf Cuba. In this matter the EU would introduce a degree of coherence into its "constructive approach" discourse, with a consequent positive effect on efficacy and credibility.", Fierro (2003), s. 379. Dessvärre presenterar Fierro ingenting som visar att samma typ av eftergifter EU gör i förhållande till Kina skulle förbättra situationen på Kuba. På ett generellt plan håller jag dock med henne om att denna typ av selektiv, eller inkoherent, tillämpning skadar legitimiteten för systemet med villkorsklausuler.

<sup>136</sup> Ett sektorsavtal är ett avtal som rör en specifik fråga, exempelvis fiske, lufttransporter eller vetenskapligt och tekniskt samarbete.

<sup>137</sup> Se exempelvis EG:s avtal med Azerbadjan, Kazakstan, Tajikistan och Turkmenistan vilket saknar villkorsklausul men Rådet likväl beslutade att börja tillämpa den 1 januari 2004, Rådets Beslut av den 17 december 2003 om undertecknande och provisorisk tillämpning av

Bartels framför stark kritik med anledning av att sektorsavtalen saknar villkorsklausuler:

A striking anomaly in the EU's policy concerning human rights and democracy clauses is the fact that they are not included in sectoral agreements (eg fisheries, steel and textiles) often concluded with third countries with less than perfect records in the area of human rights and democratic principles.<sup>138</sup>

Sett ur ett perspektiv som i första hand fokuserar på villkorsklausulens legitimitet är det en nackdel att sektorsavtalen saknar villkorsklausuler. Den poäng Bartels lyfter fram ovan, som jag tidigare identifierat som en intressekonflikt för EU:s utrikespolitiska agenda, undergräver legitimiteten för EG:s användning av villkorsklausuler som instrument för att sprida mänskliga rättigheter, demokratiprinciper och principen om rättsstaten. Jag har visat flera exempel (Comorerna, Mauretanien, Guinea) på hur EG vägrar att samarbeta inom ett område (samarbetet under AVS-partnerskapet) på grund av motpartens brist på respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska principer, samtidigt som EG sluter avtal med samma land inom ett annat område (fiske).

Så länge villkorsklausulerna kan förhandlas bort från de avtal som EG drar mest nytta av urholkas förtroendet för EU:s utrikespolitik.

### 6.5.2.3 Likhetsprincipen – bedöms lika fall lika?

I arbetet med fallstudierna identifierade jag 17 fall av tillämpning av villkorsklausulen. Dessutom belyste jag 15 fall då EG valt att inte tillämpa klausulen. Frågan uppstår här ifall man kan dra slutsatsen att EG behandlat lika fall av brott mot värdebasen på olika sätt, beroende på andra orsaker än just själva brotten mot mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen?

Man kan tänka sig flera olika utgångspunkter för en sådan diskussion, såväl teoretiska som mer metodologiska. Till en början kan man naturligtvis diskutera i vilken mån det går att hävda att två fall är lika. Likhetsprincipen ger att två brott mot värdebasen skall behandlas på samma vis, oavsett övriga omständigheter. Anledningen är att en motsatt tillämpning, alltså att brotten mot värdebasen behandlas olika på grund av att andra omständigheter (exempelvis motpartens politiska betydelse, ekonomiska styrka eller militära hotfullhet) tillåts påverka bedömningen, inverkar negativt på legitimi-

---

bilaterala avtal mellan Europeiska gemenskapen och vissa tredje länder (Azerbajdzjan, Kazakstan, Tadzjikistan och Turkmenistan) om handel med textilprodukter (2003/901/EG), EUT L 350, 24/12/2003, s. 54.

<sup>138</sup> Bartels (2005a), s. xi.

teten för själva åberopandet och upprätthållandet av värdebasen i sig. Emot tillämpning av likhetsprincipen talar de fakta att förhållandet mellan parterna i samarbetet mellan EG och AVS-staterna inte är ett vertikalt förhållande, likt det mellan staten och medborgaren inom en stat, utan ett horisontellt förhållande, likt det mellan två fria avtalsparter – likt två rättsligt kompetenta internationellrättsliga subjekt. Samtidigt måste tillämpningen av principen om *pacta sunt servanda* ses i ljuset av EU:s föresats att använda instrumentet villkorsklausul till att sprida mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten i världen. Detta företag har snarast konstitutionella förtecken, och skiljer sig därmed från normala avtalsrelationer.

Förtroendet för EU:s initiativ för att sprida mänskliga rättigheter vilar på en konsekvent tillämpning av villkorsklausuler, grundade på en bedömning av brott mot villkorsklausulen som utgår ifrån att isolera handlingen i sig ifrån den handlande.

Flera metodologiska svårigheter gör sig dessutom påmind då man har att avgöra om lika fall bedöms lika. Bland dessa kan särskilt nämnas det enorma spann som löper mellan den enklaste kränkning av mänskliga rättigheter och de grävsta kränkningar EG påtalat inom ramen för samarbetet mellan EG och AVS-staterna. Dessutom har frekvensen på brotten sannolikt betydelse för bedömningen under artiklarna 5 Lomé (IV)bis och 9 Cotonou, eftersom brott mot mänskliga rättigheter förekommer dagligen i de flesta, för att inte säga alla, världens länder.

#### 6.5.2.4 Förutsebarhet – kan man se var ribban ligger?

Just frågan om var gränsen går för att EG skall anse att motparten brutit mot värdebasen är omöjlig att besvara. Däremot kan man, genom att diskutera var gränsen gått, och sannolika skäl till varför den gått just där, skapa en prognos om var gränsen kommer att gå i framtiden.

Den kategori som åberopats flest gånger är kategorin ”statskupp”. Vid en jämförelse mellan de olika fallen av statskupper<sup>139</sup> inser man snart att tillvägagångssätten skiljer sig åt från fall till fall. Vissa statskupper har skördat många människoliv<sup>140</sup> medan andra statskupper genomförts utan att människor kommit till skada.<sup>141</sup> Under gisslandramat i Fiji 2000 fick kuppmännen stöd av det civila samhället i form av stamhövdingar, av presidenten som

<sup>139</sup> Niger (1996, 1999), Comorererna (1999), Guinea-Bissau (1999, 2003), Fiji (2000), Elfenbenskusten (2000), Centralafrikanska republiken (2003), Mauretanien (2005).

<sup>140</sup> Situationen i Guinea-Bissau mellan 1998 och 2003, med två misslyckade statskupper och två genomförda, kan snarast beskrivas som ett inbördeskrig.

<sup>141</sup> Mauretanien 2005.

utfäste att den störtade regeringen inte skulle återinstalleras samt av delar av armén. Försöker man hitta den minsta gemensamma nämnaren bland de fall av statskupper vilka lett till att EG tillämpat villkorsklausulen kommer man inte mycket längre än till att EG fokuserat på att maktövertagandet i sig varit okonstitutionellt, och undvikit att blanda in andra omständigheter.<sup>142</sup>

Kategorierna ”valprocess” och ”försämring av demokratins förutsättningar” ligger relativt nära samma tema som statskupper. Samtidigt är det uppenbart att dessa kategorier återopats i tre av sjutton fall, medan statskupp återopats i 9 av 17 fall. Tillsammans utgör dessa tre kategorier av brott, vilka alla kan identifieras som brott mot civila och politiska rättigheter, 12 av 17 tillkallade fall.

Kategorin ”brott mot mänskliga rättigheter” har använts vid fyra fall. Tre av dessa har inträffat i Liberia, och två av de tre Liberia-fallen är att betrakta som uppföljningar till det första. Detta innebär att kategorin återopats vid, strängt sett, två tillfällen. Bägge dessa tillfällen handlade om länder där situationen för civilbefolkningen var fruktansvärt svår. Liberia hade präglats av flera år av krig. Charles Taylors valde utsatte den liberianska befolkningen för katastrofala kränkningar av mänskliga rättigheter. I Zimbabwe var på många håll situationen för invånarna också fruktansvärd. Gemensamt för dessa bägge fall är att upprepade kränkningar av mänskliga rättigheter pågått under längre tid. Det handlar även här om civila och politiska rättigheter, med tonvikt på skyddet för individens fysiska integritet och skyddet för yttrandefrihet, religionsfrihet och föreningsfrihet.

Den bild man kan skapa sig genom att studera fallen då EG valt att tillämpa klausulen måste nyanseras genom att de fall då EG valt att inte tillämpa klausulen tillåts påverka bedömningen. Jag har presenterat 15 fall av icke-tillämpning. De 15 fallen utgör händelser som inträffat i samma länder, under samma tidsperiod som fallen av tillämpning. Bland de 15 fallen återfinns 12 fall av kupp försök alternativt genomförda statskupper,<sup>143</sup> ett svårt kritiserat parlamentsval,<sup>144</sup> en massaker där säkerhetsstyrkor skjuter ned över 100 civila demonstranter<sup>145</sup> och ”Operation Murumbatsvina” i Zimbabwe

<sup>142</sup> Formuleringar i linje med ”maktövertagande i strid med konstitutionen”, ”odemokratiska maktövertaganden” eller liknande används ofta i Kommissionens meddelanden till rådet i detta sammanhang.

<sup>143</sup> I Guinea (1996) och Togo (2005) avsattes de sittande makthavarna till följd av statskupperna.

<sup>144</sup> Mauretanien (1996).

<sup>145</sup> Elfenbenskusten (2004).

under 2005.<sup>146</sup> Frågan är, varför tillämpades inte villkorsklausulen i dessa 15 fall?

Eftersom det inte finns några motiverade rådsbeslut att inte tillämpa klausulen går det inte att ta reda på något officiellt svar på frågan. I fallen Zimbabwe (2005) och Togo (2005) var ”lämpliga åtgärder” i kraft då händelserna som kunnat föranleda tillämpning av villkorsklausulen inträffade. Frågan är ifall EG bör tillämpa klausulen obeaktat detta faktum? Som jämförelse kan nämnas att EG inte såg några formella hinder att kalla Togo till samråd hösten 2003, på begäran av Togos premiärminister, trots att ”lämpliga åtgärder” var i kraft vid tillfället. Därmed förefaller något formellt hinder inte föreligga.

Den största skillnaden mellan de 12 fall av statskupper/försök till statskupper som inte föranlett tillämpning av villkorsklausulen och de 9 fall av statskupper då EG tillämpat klausulen är att 10 av de 12 fallen där Rådet valt att inte kalla motparten till samråd inte lett till att den sittande regeringen bytts ut. Eventuellt kan detta vara en viktig faktor för EG:s tillämpning. Om man lägger samman de 12 fall av icke-tillämpning med de 9 fall av tillämpning vid statskupper ser vi att det totalt inträffat 21 försök till ”odemokratiska maktövertaganden” i de tolv länderna under perioden för undersökningen. 11 av dessa har resulterat i att makten övergått från den sittande regeringen till kuppmaakarna, vilket betyder att 10 kupp-försök misslyckats. EG har aldrig tillämpat villkorsklausulen gentemot ett land där regeringen lyckats stå emot ett kupp-försök (oavsett hur den aktuella regeringen själv tagit makten), men däremot har EG vid 9 av 11 fall då kuppmaakarna lyckats ta makten kallat till samråd.

Det förefaller således som att endast de statskupper som innebär maktövertaganden leder till att landet ifråga kränkt de demokratiska principerna i tillräcklig utsträckning för att orsaka EG:s tillämpning av villkorsklausulen.<sup>147</sup>

#### 6.5.2.5 Kritik mot bristande transparens

Som tidigare framgått är det svårt att exakt få reda på vilka omständigheter som ligger till grund för Rådets beslut att tillkalla samråd. AVS-sidan krävde redan under förhandlingarna om revisionen av den fjärde Lomékonventio-

<sup>146</sup> ”Operation Murumbatsvina” var ett försök av Mugabe att rensa upp i Harares förstäder. Tiotusentals människor fördrevs från sina hem. Se ovan, avsnitt 5.10.2.11.

<sup>147</sup> I sammanhanget vill jag åter nämna det, något paradoxala, faktum att det är de som tagit makten genom konventionsstridiga metoder, således de olagliga företrädarna för staten ifråga, som kallas till samråd.



nen mer transparens i fråga om EG:s tillämpning av artikel 366a.<sup>148</sup> Även Europaparlamentet framförde tidigt kritik mot bristen av transparens i tillämpningsförfarandet för artikel 366a Lomé.<sup>149</sup> Kraven förnyades under de kommande två förhandlingsomgångarna inför Cotonouavtalet och den första femårsöversynen av detsamma.<sup>150</sup> Vid den senaste fördragsrevisionen bifogades en bilaga till Cotonouavtalet, som syftade till att utveckla formerna för hur samråd skulle tillkallas och genomföras.<sup>151</sup> Tendensen är tydlig – EG:s tolkningsföreträdare ifrågasätts mer och mer. Dessutom förefaller AVS-staterna ha mer och mer framgång med sitt ifrågasättande.

2001 formulerade AVS-församlingen kritik mot EG:s beslut att tillämpa artikel 96 Cotonou gentemot Haiti. I en resolution daterad 22 mars meddelade AVS-församlingen att den:

[c]onsiders that it is necessary to adopt clear and transparent criteria for the consultation procedure under Article 96 of the Cotonou Agreement and to assess the democratic process in terms of respect for human rights, the rule of law and the democratisation of society in general.<sup>152</sup>

I resolutionen fastslogs också att AVS-sekretariatet och Haiti ansåg att beslutet att suspendera samarbetet med Haiti fattats förhastat och att klara och transparenta procedurregler för artikel 96-beslut saknas.

Kommissionär Nielson fick svara på frågor ifrån ledamoten i Europaparlamentet Glenys Kinnock, bland annat angående hur Kommissionen reagerat på AVS-staternas reaktion på proceduren vid tillämpningen av artikel 96 Cotonou i Haiti-fallet:

Would the Commission outline the procedures that were followed before the imposition of EU sanctions against Haiti?

How has the Commission responded to the ACP's reaction to the measures taken with regard to Haiti?

Would the Commission agree that election procedures should not constitute the basis for a decision to withdraw development assistance?<sup>153</sup>

<sup>148</sup> Jämför avsnitt 4.1.8.5.

<sup>149</sup> Jämför avsnitt 4.3.1.

<sup>150</sup> Jämför avsnitt 4.3.3 och 4.3.4.

<sup>151</sup> Bilaga VII, Politisk dialog om mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen, EUT L 287, 28/10/2005, s. 29.

<sup>152</sup> Joint Parliamentary Assembly of the Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States and the European Community and its Member States – Resolution on the situation in Haiti, OJ 265, 20/9/2001, p. 55.

<sup>153</sup> Written Question E-0969/01, 30/3/2001, OJ 318 E, 13/11/2001, p. 165.

I sitt svar, meddelat den 1 juni 2001, redogjorde Nielson för hur EG gått tillväga under samrådet, och var noga med att precisera att tillvägagångssättet följde procedurreglerna i artikel 96 Cotonou. Frågan om Kommissionens reaktion till AVS:s kritik av EG:s beslut om ”lämpliga åtgärder” besvarar Nielson enbart med att Kommissionen inte kommenterat kritiken officiellt. Ingenstans nämner han kritiken mot bristande transparens eller tydliga kriterier.

Beslutet som avslutade samrådet med Haiti skulle upphöra att gälla 31 december 2001. Den 14 december meddelade Kommissionen Rådet sitt förslag till beslut om ändring av beslutet om ”lämpliga åtgärder” från januari. Förslaget innehöll en mycket intressant nymodighet, jämfört med Kommissionens tidigare förslag. Kommissionen hade infört en utfästelse om att samtliga samarbetsinstrument som berördes av beslutet från januari 2001 gradvis skulle börja tillämpas i takt med att fyra redovisade ”indikatorer för avtalets genomförande” uppfylldes. I en tabell redogjorde Kommissionen klart och tydligt för hur samarbetet skulle återupptas förutsatt att ”krislösningsindikatorerna” uppfylldes.<sup>154</sup>

Rådets beslut om förlängning av de ”lämpliga åtgärderna” mot Haiti kom att innehålla en något reviderad version av Kommissionens indikatorer, men skillnaderna var inte av betydande art.

I januari 2002 antog Rådet en något reviderad version av Kommissionens förslag på ”lämpliga åtgärder” mot Haiti. Det anmärkningsvärda med Rådets ”lämpliga åtgärder” var att de ställde upp 4 ”indikatorer för avtalets genomförande”. Till indikatorerna hade man kopplat vissa ”lämpliga åtgärder”. Det handlade om användning av redan anslagna medel, utbetalning av godkända medel, tillkännagivande om tilldelning ur nästa fond med mera.

Haiti-fallet från 2002 är det tydligaste fallet på hur EU använt sig av benchmarks. Det förefaller sannolikt att Kommissionens ovanligt transparenta förslag, så pass detaljerade indikatorer hade aldrig tidigare redovisats i ett beslut om ”lämpliga åtgärder”, var en direkt följd av den kritik Kommissionen fått utstå ifrån AVS-församlingen och Europaparlamentet.

Situationen i Haiti förbättrades dock inte under året och då det var dags att föreslå en ändring av beslutet från januari 2002 hade Kommissionen lyft ut de detaljerade indikatorerna till förmån för den mera traditionella, mindre transparenta, formuleringemetoden.<sup>155</sup>

<sup>154</sup> KOM(2001) 781, 14/12/2001.

<sup>155</sup> I detta fallet löd formuleringen: ”Samtliga samarbetsinstrument som berörs av dessa åtgärder kommer gradvis åter att börja tillämpas beroende på hur valprocessen utvecklas. Detta

### 6.5.3 Avsaknaden av möjlighet till opartisk tvistlösning

Möjligheten för ett subjekt att få till stånd en legalitetsprövning av ett beslut riktat mot sig är en viktig beståndsdel i varje rättsligt system. Det är svårt att förlika sig med tanken att ett system som saknar sådan möjlighet trots detta ”bygger på principen om rättsstaten”. Utvecklingssamarbetsavtalen med AVS-länderna bygger som bekant på tanken att principen om rättsstaten utgör en av samarbetets ”grundvalar”.<sup>156</sup>

Såväl Cotonouavtalet som den reviderade fjärde Lomékonventionen innehåller bestämmelser som beskriver hur parterna skall gå till väga vid tvister kring avtalets tillämpning.<sup>157</sup> Flera av de fall jag studerat för tankarna till frågan om lagprövning av Rådets beslut att införa ”lämpliga åtgärder”.<sup>158</sup>

Det är däremot extremt ovanligt att någon av parterna hänskjuter tvister till AVS-ministerrådet. Det enda tillfälle då artikel 98 Cotonou aktualiserats är då Zimbabwe annonserade att man avsåg begära lagprövning av Rådets beslut att avsluta samrådet under artikel 96 Cotonou med Zimbabwe vilket bland annat innebar att så kallade ”smarta sanktioner” infördes. Zimbabwe anförde att EU saknade stöd i Cotonouavtalet för sådana sanktioner och att EU brutit mot principen om samråd, som genomsyrar avtalet, genom att inte lyssna till Zimbabwes argument.<sup>159</sup>

After only one meeting the EU has unilaterally decided to close Article 96 consultations and implement ”targeted sanctions” if we do not meet a series of demands including accepting the deployment of an EU observation team by 3 February 2002! It is the position of my Government that there is nothing in the Cotonou Agreement giving the EU the right to make such a demand or issue such an ultimatum. We dispute such an interpretation of the Cotonou Agreement. We assert that this is inconsistent with the agreement. We therefore intend to exercise our right to invoke the provisions of Article 98 of the Cotonou Agreement to declare a dispute between Zimbabwe and the EU.<sup>160</sup>

---

inbegriper ett eventuellt budgetstöd på villkor att samarbetet med de internationella finansiella institutionerna återupptas.” KOM(2002) 716, 11/12/2002, s. 3.

<sup>156</sup> Artikel 96 p. 2, 4 st. Cotonouavtalet.

<sup>157</sup> Artikel 352 Lomé (IV)bis och Artikel 98 Cotonou.

<sup>158</sup> Det tydligaste fallet är Haiti-fallet 2001–2002.

<sup>159</sup> Sanktionerna kan, som diskuterats ovan (avsnitt 5.10.2.4), ses som genomförande av en GUSP-åtgärd med hjälp av Cotonouavtalet. Det finns således fog för den kritik Zimbabwe anför, även om den i sig kan kritiseras för att vara överdrivet formell.

<sup>160</sup> Welcome Statement by the Honorable Dr. I.S.G. Mudenge, Minister of Foreign Affairs, to the SADC Task Force Ministers, 30/1/2002, <http://www.zimfa.gov.zw/speeches/minister/min012.htm> (2008-03-11).

Det tillsattes aldrig någon tvistlösningspanel. Sannolikt förliktes parterna efter ytterligare förhandlingar, men några rapporter från dessa verkar inte finnas tillgängliga.<sup>161</sup>

Sammanfattningsvis kan man säga att möjligheten till tvistlösning finns inkluderad i avtalet, men det har visat sig i praxis att den inte används.

#### *6.5.3.1 Avsaknaden av övervakningsorgan*

Gemenskapen saknar en övervakare av hur väl villkorsklausulerna i Gemenskapens avtal med tredje land respekteras. Rollen som övervakare kunde lämpligen falla på Kommissionen, men någon särskild avdelning som granskar hur väl tredje land lever upp till villkorsklausulerna finns inte. Med tanke på hur starkt EU brukar framhålla betydelsen av uppgiften att sprida mänskliga rättigheter är det förvånande att en övervakningsmyndighet aldrig upprättats.

Nytan med en myndighet vars uppdrag vore att övervaka villkorsklausulerna ligger i första hand i den legitimitetsstärkande potentialen en sådan institution har.

Behovet av en övervakningsmyndighet har påtalats sedan länge.<sup>162</sup> Frågan är hur Kommissionen erhåller information om att kriterierna för att implementera klausulen har mötts. Kommissionens delegationer i tredje land spelar en viktig roll här, liksom medlemsstaternas beskickningar. Ett övervakningsorgan skulle sannolikt kunna rationalisera informationshanteringen.

En uppgift som föreslagits för ett övervakningsorgan är att upprätta rapporter över situationen för mänskliga rättigheter i världen. Europaparlamentet har arbetat med upprättandet av rapporter sedan 1995, men rapporterna från EP är alltför översiktliga för att utgöra underlag för tillämpning av villkorsklausuler.

#### **6.5.4 Sammanfattning av kritiken mot EG:s användning av villkorsklausuler**

Kritiken mot EG:s användning av villkorsklausuler har huvudsakligen fokuserat på två områden:

- Otydligheter kring villkorsklausulens normativa omfång
- Faran med inkonsekvent tillämpning av villkorsklausulen

<sup>161</sup> Jämför Mosoti (2003) och Laakso (2007).

<sup>162</sup> Jämför exempelvis Europaparlamentets resolution om Kommissionens meddelande KOM(95) 216; Riedel & Will (1999), s. 748 ff.; Clapham (1999), s. 668 ff.; Bartels (2005a).

Jag kommer nu att diskutera kritiken av användandet av villkorsklausuler, samt lyfta fram idén om ”villkorsklausulen som en plattform för diskussion” som ett positivt resultat av praktiken att använda villkorsklausuler som ett instrument för att sprida mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten till tredje land.

#### *6.5.4.1 Otydligheter kring villkorsklausulens normativa omfång*

Det är uppenbart att värdebasen i såväl den reviderade Lomékonventionen som Cotonouavtalet är mycket omfattande. Konkretionsgraden är mycket låg. Detta leder till att tolkningsutrymmet angående vad som utgör ett brott mot värdebasen är stort. Ett brett tolkningsutrymme ökar i sin tur sannolikheten för att frågan ifall endera parten brutit mot värdebasen löses efter förhandlingar där även andra omständigheter än just de som direkt kan relateras till brottet ifråga vägs in. Detta förlopp är vad som ofta kallas en politisering av den rättsliga bedömningen.

Det är ganska enkelt att kritisera ett sådant händelseförlopp utifrån rättsliga utgångspunkter. Det är förvisso så att rättsliga frågor avgörs med rättslig metod. I ett sådant perspektiv skall frågan om endera parten brutit mot värdebasen avgöras genom att bevis angående ett visst handlande samlas in och presenteras och bedöms i ljuset av vad som är förbjudet enligt normerna i värdebasen. Samtidigt är det viktigt att erkänna att andra faktorer också spelar roll. Alla led i den rättsliga metod jag kort beskrivit ovan är öppna i förhållande till yttre omständigheter. Det är i mina ögon naivt att påstå att sådana inte får effekt på avgörandet. Samtidigt är det viktigt för det normativa systemets fortlevnad att normerna garanteras genomslag på de händelseförlopp de är tänkta att reglera, utan att processen blir ett skådespel tänkt att legitimera ett illegitimt beslut.

Normernas utformning har alltså betydelse för hur processen förs, och i förlängningen för systemets legitimitet.

I fallet med värdebasen i partnerskapsavtalet mellan AVS-staterna och EG är det sant att värdebasen är mycket generellt uttryckt. Normerna är inte särskilt preciserade till sitt innehåll, och de är klart överinkluderande i sin karaktär. Kort sagt går det, till följd av denna generella utformning, att argumentera för att oändligt många olika händelser skulle utgöra ett brott mot värdebasen. Detta är i sig, i teorin, uppenbart problematiskt och jag instämmer i kritiken mot att normer författas på så vis, generellt sett.

Emellertid har detta faktum inte haft någon stor betydelse för hur EG har tillämpat villkorsklausulen. De brott som påtalats har alla varit klara brott

mot de normer värdebasen varit tänkt att garantera efterlevnad av. Det har inte funnits några ”svåra fall” bland dem jag undersökt.

Man kan möjligen ställa sig frågan ifall värdebasens utformning lett till att EG avstått ifrån att kalla tredje land till samråd, och jag utesluter inte att så är fallet. Det är dock omöjligt att underbygga den typen av kritik med argumentet att värdebasens utformning ger EG möjlighet att kalla ”vilket agerande som helst” för ett brott mot värdebasen.

#### *6.5.4.2 Faran med inkonsekvent tillämpning av villkorsklausulen*

Bartels har framfört att det allra största misslyckandet för EU:s villkorsklausuler har varit att klausulerna inte tillämpats på ett konsekvent sätt.

Without a doubt, the single most important failure of the EU’s policy on human rights and democracy clauses is the failure to invoke them in cases in which they are obviously relevant.<sup>163</sup>

Bartels argumenterar för att inkoherent tillämpning av klausulen underminerar trovärdigheten för EU:s politiska ambition att sprida respekten för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen. Frågan är ifall Bartels uppfattning stöds av de fallstudier jag genomfört i avhandlingen?

Det är uppenbart att EU i många fall avstår ifrån att kalla tredje land till samråd, även efter det att Ordförandeskapet utfärdat uttalanden som fördömer situationen i landet ifråga. Om man isolerar bedömningen av ifall villkorsklausulens värdebas kränkts av tredje land ifrån alla andra intressen så är det utifrån mina fallstudier oproblematiskt att konstatera att tillämpningen av villkorsklausulen är inkoherent. Det finns tydliga exempel på fall då liknande brott inneburit olika åtgärder, det vill säga att Rådet beslutat att kalla till samråd alternativt att händelsen ifråga aldrig tagits upp av Rådet. Min undersökning bekräftar de fakta Bartels lägger till grund för sin kritik.

Däremot kan man diskutera Bartels slutsats att inkoherens automatiskt är negativt. Den intressefokuserade ansats jag valt att analysera fallstudierna med ger att flera olika intressen behöver vägas in för att förstå beslutet att tillämpa alternativt inte tillämpa klausulen.<sup>164</sup> Bartels argument avseende en koherent bedömning av de rättsliga kriterierna från ett fall till ett annat är ett, viktigt, intresse.<sup>165</sup> Men, då flera andra intressen finns med i bilden kommer beslutet att tillämpa eller ej att tas efter att dessa vägs mot varandra.

<sup>163</sup> Bartels (2005a), s. xi.

<sup>164</sup> Jämför avsnitt 2.3.1.

<sup>165</sup> Närmare bestämt intresset av ett konsekvent, beständigt, normativt system.

Således är jag inte villig att fullt ut stödja Bartels kritik av tillämpningen. Jag anser att den är alltför snäv och att han avsiktligt förenklar den mycket komplicerade bedömningen av de fall då EG åberopat villkorsklausulen genom att enbart fokusera på de, enligt Bartels sätt att betrakta rätten – och snarare vad som är icke-rättsligt – rättsligt relevanta fakta.

Det är sant att Bartels analys och min analys skiljer sig från varandras. Min analys inkluderar Bartels, men Bartels analys inkluderar inte de andra intressen jag identifierat. Vi är båda överens om att sådana intressen påverkar tillämpningen av klausulerna, men i Bartels analys är detta faktum – i och av sig självt – nog för att han skall resa skarp kritik mot hur Rådet använt villkorsklausulen. Jag håller med om att Rådet kan kritiseras, men inte på samma premisser som Bartels. Anledningen är att vi har olika teoretiska utgångspunkter. En viktig aspekt av dessa skilda utgångspunkter är att Bartels, medvetet eller omedvetet, analyserar tillämpningen utifrån ett perspektiv som påminner om en domstols. Han bortser exempelvis i sin analys ifrån att fråga varför tillämpningen uteblivit i vissa fall. Eftersom jag valt att inkludera olika intressen i min rättskonstruktionistiska analys så kommer jag och Bartels att komma till olika slutsatser.

Jag delar dock Bartels farhåga, eftersom jag också anser att en den inkoherenta tillämpning av villkorsklausulen jag sett i fallstudierna inverkar negativt på EU:s möjlighet att använda villkorsklausuler för att sprida mänskliga rättigheter. Skillnaden mellan min och Bartels kritik är att Bartels kritiserar den inkoherenta tillämpningen som sådan, medan jag kritiserar den *på grund av* att den utförs på ett intransparent sätt. Inkoherens i tillämpningen är för mig, till skillnad från för Bartels, inte nödvändigtvis ensidigt negativt.

Det är dock nödvändigt att betona att den vikt Rådet lägger vid bedömningen av huruvida de avtalsrättsliga kriterierna för att kalla till samråd är uppnådda kommer att påverka hur stark den normativa effekten av villkorsklausulen i avtalet blir. Det enda sättet att behålla en starkt normativ effekt av villkorsklausulen, samtidigt som man låter andra intressen påverka bedömningen av dess tillämpning, förefaller vara att beslutet att tillämpa är transparent och redovisar de intressen som ligger till grund för det.

Även om jag menar att den inkoherenta tillämpningen inte automatiskt är någonting negativt finns det vissa konsekvenser som måste beaktas. Om Rådet inte beaktar dessa konsekvenser är risken att den inkoherenta tillämpningen innebär att EU aldrig kommer att nå det mål man angivit med användandet av villkorsklausulerna.

Den första viktiga konsekvensen bygger på en rättskonstruktionistisk analys av EU:s praxis. Eftersom EU genom åberopande av villkorsklausulen

visar vad EU anser utgöra ett brott mot densamma rekonstruerar EU hur värdebasen skall tolkas i varje ögonblick klausulen tillämpas. Eftersom EU i relation till de tredje länder som är parter till AVS-EG-partnerskapsavtalet besitter ett högt normförändringskapital har EU stort inflytande över hur mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten rekonstrueras som begrepp – särskilt i den speciella kontext som utgörs av avtalet, men inte nödvändigtvis begränsat till densamma.

De ”tredje länder” som deltar i samråden bidrar också i viss mån i rekonstruktionsprocessen, särskilt tydlig är deras medverkan då de godkänner EU:s kallelse till samråd på grund av brott mot villkorsklausulen.

Den konstruktivistiska analysen medför också insikten om att då EU väljer att avstå ifrån att återropa villkorsklausulen är detta också ett led i rekonstruktionen av begreppen eftersom avståendet också utgår ifrån en uppfattning om vad som utgör ett brott mot villkorsklausulen.

Sammantaget innebär den rättskonstruktionistiska analysen att begreppen mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten fylls med innehåll av de parter som deltar i den kommunikativa processen kring dessa begrepp. Vilket inflytande man har i rekonstruktionen av begreppen beror på vilket inflytande över processen man har.

Faran med selektiv tillämpning är således att förutsebarheten för parterna riskerar att påverkas negativt, och därmed skulle begreppen mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten ha spelat ut sin roll. De blir i såfall helt urvattnade, eller ”ursäkter (apologies)” för att använda Koskenniemis terminologi.

Det som kan stävja en sådan utveckling är ett transparent förfarande. Ifall de skäl att avstå från att återropa klausulen skulle redovisas så skulle EU minimera risken att vattna ur de begrepp man försöker lägga till grund för sin externa politik. I dagsläget skulle det dock vara omöjligt att förena en sådan praxis med de teoretiska utgångspunkter man valt vilka innebär att mänskliga rättigheter sägs vara absoluta, odelbara och okränkbara – vilket innebär att utrymmet för att låta andra intressen ha företräde saknas.

En annan omständighet som i mina ögon skulle underlätta en mera homogen praxis, och därmed fungera som en motvikt mot argumentet om inkonsekvent tillämpning, är att konsekvenserna av brott mot värdebasen skulle kunna utvecklas. Det är i mina ögon sannolikt att EG ibland avstått från att tillämpa villkorsklausulen eftersom sanktionen, suspension eller hävning av samarbetet, skulle innebära att situationen för exempelvis respekten för mänskliga rättigheter i landet ifråga skulle försämrats. Vi har förvisso sett att en av de främsta anledningarna till att införa klausulen var att skaffa en



inomobligatorisk möjlighet att bryta ett samarbete med en ny Idi Amin, men, som jag också visat i denna avhandling, är denna situation inte längre den vanligaste orsaken till att Rådet väljer att åberopa villkorsklausulen. Det överlägset vanligaste skälet att kalla tredje land till samråd har varit odemokratiska maktövertaganden. Därmed skulle en mera nyanserad sanktionsarsenal, med fler mindre ingripande alternativ, kunna vara en av faktorerna som leder till att fler samråd tillkallas, vilket skulle ge en mera nyanserad bild av vad som utlöser ett samråd under Cotonouavtalet. En annan sådan faktor skulle vara ett mer utvecklat övervakningsorgan.

#### *6.5.4.3 Villkorsklausuler som en plattform för diskussion*

Villkorsklausulerna har inneburit att mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten har fått en naturlig plats på dagordningen då EG för samtal med länder utanför Unionen. En plattform för dialog kring de värden villkorsklausulen fokuserar på har skapats. Riedel & Will såg denna utveckling 1999:

One of the main functions of the human rights clause will be to raise respect or attention to violations of human rights from the domestic to the international level, and to make them a legitimate subject of reciprocal relations.<sup>166</sup>

Jag skulle vilja poängtera att de första tecknen på villkorsklausulens funktion som en plattform för diskussion om mänskliga rättigheter kom redan innan klausulen faktiskt existerade, om man nu kan tillåta sig att formulera sig så. Redan under förhandlingarna om den andra Lomékonventionen, vilka inleddes 1978, fördes diskussion om införande av referenser till normer avseende skydd för mänskliga rättigheter i avtalet.<sup>167</sup>

Som vi sett i kapitlet om villkorsklausulens framväxt skulle det dröja nästan 20 år till, innan det faktiskt infördes en fullfjädrad villkorsklausul med inomobligatorisk suspensionsmöjlighet som sanktion för brott mot avtalets värdebas. Diskussionen om klausulen fördes dock redan under slutet av 70-talet, och det är just det faktum att villkorsklausulen och de värden den avser beskydda diskuterats som är en av de främsta framgångarna med klausulen som instrument för att främja skyddet för mänskliga rättigheter, demokrati och principen om rättsstaten.

Diskussionen i slutet på sjuttioalet handlade om motsättningen mellan suveränitetsprincipen och avtalsvillkor om mänskliga rättigheter. Argu-

<sup>166</sup> Riedel & Will (1999), s. 743.

<sup>167</sup> Se avsnitt 4.1.5.

mentationslinjerna drogs upp mellan de som hävdade att klausuler med villkor om mänskliga rättigheter inte hörde hemma i internationella avtal mellan suveräna stater, utan var strikt interna angelägenheter, och de som menade den absoluta motsatsen. Det intressanta i sammanhanget är att diskussion om införandet av villkorsklausuler likväl fördes, och det finns flera exempel på beslut tagna i AVS-församlingen om att referenser till mänskliga rättigheter skulle införas i avtalen.<sup>168</sup>

Men, för att diskutera *villkorsklausulen* som en plattform för diskussion av frågor om mänskliga rättigheter så får vi hoppa fram till tiden då den faktiskt skrevs in i partnerskapsavtalen. AVS-rådets beslut den 20 december 1995 innebar att artikel 366a i den reviderade Lomékonventionen skulle tillämpas interimistiskt fram till dess att konventionen trädde i kraft. Förutom de samråd som hållits har även en löpande politisk dialog förts, särskilt av de gemensamma AVS-EG-institutionerna. Varje revision av partnerskapsavtalet har inneburit att bestämmelserna om fördjupad dialog parterna emellan har utvecklats och finlipats. Detta kan ses som ett specifikt led, och en följd, av den diskussionsmöjlighet och den diskussionsmiljö, villkorsklausulen innebar redan från dagen för dess införande i den reviderade fjärde Lomékonventionen.

Det tydligaste exemplet på att plattformen fungerar finns i de fallstudier denna avhandling bygger på. I oktober 2003 kontaktade Togos president Koffi Sama Kommissionens ordförande Romano Prodi med en ovanlig önskan: han förhörde sig om möjligheten att inleda samråd mellan EG och Togo med anledning av att Togo under president Sama arbetat hårt på att förbättra förutsättningarna för landets medborgare avseende mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen. EG tillämpade sedan början av 90-talet sanktioner gentemot Togo, och nu ville Sama samråda med EG om sanktionernas nödvändighet.

Togo-fallet visar tydligt hur en plattform etablerats mellan EG och tredjeland, och att den faktiskt också används, inte bara inofficiellt.

<sup>168</sup> Se exempelvis Final Declaration of Maseru, Dec. 1, 1977, adopted unanimously by the Joint Committee of the Consultative Assembly of the ACP-EEC Convention of Lomé, Dec. 1, 1977, reprinted in Documents, Europe (no. 977) 1 (Dec.20, 1977) (Agence International d'Information pour la Presse), p. 12, om att referens till FN:s deklaration om mänskliga rättigheter borde införas i den andra Lomékonventionen.

# 7 Avslutning

*Par une belle matinée du mois de mai,  
une élégante amazone parcourait,  
sur une superbe jument alezane, les allées fleuries du Bois de Boulogne.*

(Joseph Grand)

## 7.1 Sammanfattning

Denna avhandling behandlar hur EG använt en rättslig konstruktion, en avtalsklausul, som ett bland flera instrument i sitt arbete med att sprida mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten till länder utanför EU. EU:s initiativ till att sprida dessa värderingar har successivt utvecklats i en närmast organisk process under flera decennier från tidigt sjuttital och framåt. Då Berlinmuren föll 1989 intensifierades EEG:s arbete med att sprida dessa värden till följd av det förändrade geopolitiska läget i kombination med att individers rättigheter sakteliga började vinna mark i förhållande till staters, även på den internationellrättsliga arenan.

### 7.1.1 EG:s användning av villkorsklausulen

I maj 1995 presenterade Kommissionen ett förslag till hur avtalsklausulen skulle formuleras. Fram till 1995 hade Gemenskapen använt sig av flera olika formuleringar. Den konstruktion Kommissionen föreslog, vilken Rådet godkände den 29 maj 1995, utgjorde grundversionen av den villkorsklausul jag ägnat avhandlingen åt att studera närmre. Villkorsklausulen är en konstruktion i två delar. Den ena delen är en ”väsentlig beståndsdel”-klausul och den andra delen är en ”icke-utförande”-klausul.<sup>1</sup> Villkorsklausulens logik är inspirerad av Wienkonventionens bestämmelse om väsentliga avtalsbrott som grund för suspension eller hävning av internationella traktater.<sup>2</sup> Villkorsklausulens första del anger vilka värden parterna anser utgöra väsentliga delar av det reglerade samarbetet. Den andra delen av villkorsklausulen

<sup>1</sup> Denna svårhanterliga terminologi är densamma som Kommissionen använde i sitt meddelande där villkorsklausulens harmonisering introducerades, KOM(95) 216, 23/5/1995. Terminologin har förändrats över åren, men villkorsklausulen har hela tiden haft denna grundläggande tudelning av stipulerad värdebas och sanktionsmöjlighet.

<sup>2</sup> Artikel 60, Wienkonventionen.

reglerar de åtgärder part har rätt att vidta då motparten begått ett väsentligt avtalsbrott.

Genom att inkludera en villkorsklausul i externa avtal, som anger att mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten utgör väsentliga beståndsdelar av samarbetet under det externa avtalet, och dessutom föra in en klausul som ger motparten rätt att suspendera eller häva vid parts brott mot avtalets väsentliga beståndsdelar har EG skapat ett nätverk av avtal med ungefär 140 stater världen över vilka alla har denna värdebas som väsentlig beståndsdel. Sedan 1995 har således EG använt villkorsklausuler för att göra respekt för denna värdebas till villkor, dels för att sluta avtal och dels för att träffade avtal inte skall avbrytas. Motivet för att skapa och upprätthålla detta system har varit, och är, att det utgör ett av Unionens instrument för att sprida respekten för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten i världen.

Mellan 1995 och 2006 åberopade EG villkorsklausulen gentemot 12 olika stater. Detta skedde vid sammantaget 17 tillfällen. Med tanke på att villkorsklausulens värdebas normativt sett är mycket brett formulerad, det vill säga, det finns ett brett normativt argumentationsutrymme för den som vill åberopa den, förefaller 17 fall av tillämpning inte som särskilt många sett över en period av 11 år. Samtidigt bör man betänka att villkorsklausulen varit i kraft mellan EG och ungefär 120 stater i mitten på nittioalet och ungefär 140 stater 2005. Dessutom har alla 17 fall av tillämpning skett inom ramen för EG:s samarbete med länderna i Afrika, Västindien och Stilla havet, under Lomékonventionen och Cotonouavtalet. Det är intressant att se att flera stater, vilka man av olika anledningar kunnat vänta sig finna bland de 12 inte finns representerade i den gruppen.

Dylika fakta bidrar till att öka intresset för att studera hur villkorsklausulen använts för att sprida mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten. Intresset växer sig därtill ännu starkare då man lägger till den kritik som formulerats mot EG:s policy att använda villkorsklausulen som instrument. Eftersom villkorsklausulen är skapad för att uppfylla ett svärdefinierat, generellt formulerat, syfte och dess möjlighet att nå detta syfte är begränsad till strikt konkreta händelser utgör den ett mycket intressant exempel på hur rättsliga konstruktioner fungerar som instrument för att uppnå politiska mål. Detta leder till att tillämpningen av villkorsklausulen noggrant granskas och kritiseras, vilket i sin tur innebär debatt och uppmärksamhet. Dessa omständigheter medför att forskning om hur villkorsklausulen tillämpats är särskilt intressant.

### 7.1.2 Problemformulering och utgångspunkter

Avhandlingen syftar till att studera hur instrumentet villkorsklausuler har utvecklats i teori och praktik under perioden mellan 1995 och 2006. Jag har valt att fokusera på tillämpningen av villkorsklausulen, och särskilt då hur beslutet att åberopa villkorsklausulen fattats och motiverats. Jag skapade två forskningsfrågor vilka jag byggt upp mitt arbete kring, och de kan ses som kärnan i mitt forskningsintresse för EG:s villkorsklausuler. Den första forskningsfrågan handlar om att studera vilka värden EG inkluderat i värdebasen. Denna fråga har två facetter, varav den första är proaktiv, hur har EG presenterat värdebasens normativa innehåll? Den andra facetten av frågan är reaktiv, och syftar till att kartlägga vilka motiv EG angivit i de 17 fall då villkorsklausulen tillämpats.

Mina teoretiska utgångspunkter bygger på en uppfattning om rätten som ett socialt konstruerat fenomen. Det rättsliga ramverk Rådet har att förhålla sig till då det agerar utgör grundstommen i min studie, men det rättsliga ramverket är en del av en helhet. Det utgör en, visserligen synnerligen betydelsefull, av de omständigheter som ligger till grund för EG:s beslut att tillämpa, alternativt avstå ifrån att tillämpa, villkorsklausulerna. Inspirerad av flera olika vetenskapliga discipliner formulerade jag ett teoretiskt ramverk vilket jag utgick ifrån då jag arbetade fram en lämplig metod för att studera den rättsliga konstruktionen villkorsklausul. John Searles teori om konstruktion av den sociala verkligheten utgör grundstenen i min teoretiska ram. Jag har dessutom inspirerats av hur socialkonstruktivister inom det vetenskapliga fältet Internationella relationer betraktar konstruktionen av intressen. Med influenser från kritiska, socialkonstruktivistiskt inspirerade rättsvetenskapliga forskare, såväl inom folkrätt som andra rättsområden, har jag skapat en teoretisk bakgrund. Med stöd av min teoretiska ram har jag kritiskt granskat alla beslut att tillämpa villkorsklausulen EG fattade under perioden 1995–2006. I min analys har jag sökt kartlägga olika intressen, såväl EG-intressen som intressen hos olika medlemsstater i EU, eftersom dessa, enligt mitt teoretiska förhållningssätt, får betydelse då Rådet fattar beslut att tillämpa, alternativt inte tillämpa, villkorsklausulen.

### 7.1.3 Tre forskningshorisonter

Min analys av EG:s användning av villkorsklausuler hämtar kunskap ifrån tre olika forskningshorisonter. Jag har gjort en omfattande analys av den historiska bakgrunden till de internationella relationer EG så småningom kom att använda villkorsklausulen i. Den historiska kontexten är nödvändig för att förstå orsakerna till varför villkorsklausulen tillämpas. Den

är till och med nödvändig för att förstå varför villkorsklausulen uppfanns. Det ramverk av gemenskapsrättslig och internationellrättslig reglering EG, EU:s medlemsstater och de länder dessa har avtal med har att förhålla sig till utgör den andra nödvändiga kunskapskällan för den som vill försöka förstå tillämpningen av villkorsklausuler. Jag har genomfört en omfattande analys av detta ramverk. Slutligen har jag detaljstuderat alla de fall då EG åberopar villkorsklausulen gentemot tredje land mellan 1995 och 2006. Mitt fokus har legat på hur EG motiverat och kommunicerat sitt agerande, och jag har kontrasterat denna dokumentation bland annat med material ifrån de länder EG haft som motparter, med material från FN, Amnesty International och Human Rights Watch, i syfte att noggrant belysa de 17 fall av tillämpning som inträffat.

#### **7.1.4 Analys**

I analyskapitlet återvänder jag inledningsvis till avhandlingens syfte. Jag återkommer till de två forskningsfrågor jag ställde upp som en utveckling av avhandlingssyftet. Efter att ha redogjort för vad jag kommit fram till med hjälp av mina forskningsfrågor kommenterar jag flera trender jag funnit genom att studera mitt insamlade material, och avslutningsvis diskuterar jag ett antal punkter i den kritik mot EG:s användning av villkorsklausuler jag i inledningen av avhandlingen redogjort för.

##### *7.1.4.1 Den första forskningsfrågan*

För att utreda vilka värden EG inkluderat i värdebasen studerade jag initialt avtalstexterna, dels klausulerna och dels ingresserna. Klausulerna är extremt generellt hållna och hänvisningar görs helt enkelt enbart till ”mänskliga rättigheter, demokratiska principer samt principen om rättsstaten”. I ingresserna till Lomé (IV)bis och Cotonouavtalet nämns ett ganska stort antal konventioner om mänskliga rättigheter som referenser, i ett försök att precisera det normativa omfånget av värdebasen. I Cotonouavtalets ingress hänvisas till 14 olika konventioner samt ”övriga instrument inom humanitär rätt”

Det är uppenbart att EG avsett att hålla värdebasen så öppen som möjligt. Möjligheten att precisera värdebasen har funnits där hela tiden, men valet har fallit på en strategi som gått ut på att det skall vara svårt att hävda att ett visst, någorlunda kvalificerat, agerande inte skulle falla under någon av bestämmelserna till skydd för mänskliga rättigheter. Det är också intressant att påpeka att EG inte är part till någon av de konventioner som nämns i avtalsingresserna.

Jag studerade därefter Kommissionens dokumentation och den gav en mer

preciserad bild såväl av vilka värden Kommissionen anser ingår i värdebasen, som av hur Kommissionen anser att EG bör förhålla sig till densamma. De meddelanden från Kommissionen som härrör från tiden då villkorsklausulen introducerades är inte mycket mer precisa än ingresserna till avtalen, men i takt med att samarbetet fortlöpte försökte Kommissionen precisera hur EG tolkade bestämmelsen om värdebasen. I mars 1998 publicerade Kommissionen en första mera omfattande precisering. I meddelandet försökte Kommissionen definiera ”mänskliga rättigheter”, ”demokratiska principer” och ”principen om rättsstaten”. Syftet med meddelandet var att klargöra för AVS-staterna hur dessa begrepp tolkades av EG, men det mest anmärkningsvärda i meddelandet är vad Kommissionen skriver i det avslutande avsnittet, efter att ha bemödat sig med att konkretisera begreppen. Där anger Kommissionen att beslutet att åberopa villkorsklausulen är en *in casu* bedömning som bör fattas med hänsyn till det politiska läget i landet. Det är inte svårt att kontrastera ett sådant uttalande mot övriga uttalanden från Kommissionen om, exempelvis, mänskliga rättigheters universalitet och odelbarhet.

Det finns således en klar brist i EG:s kommunikation angående vilka värden parterna till avtalet har att respektera. Både i själva avtalen och dess bilagor och i Kommissionens meddelanden i syfte att klargöra just detta faktum.

Den andra aspekten av den första forskningsfrågan handlar om att utreda vid vilka typer av kränkningar av värdebasen EG åberopat villkorsklausulen. På grundval av resultaten av min analys delade jag upp de 17 fall då EG åberopat klausulen mellan 1995 och 2006 i sex kategorier. Dessa kategorier var:

1. Odemokratiska regimskiften (9 fall)
2. Brister i proceduren vid allmänna val (2 fall)
3. Allmänt beskrivna brott mot mänskliga rättigheter (4 fall)
4. Gradvis försämring av demokratins förutsättningar i landet (1 fall)
5. Samråd på begäran av AVS-stater (1 fall)
6. Artikel 96 & 97 Cotonou i kombination (1 fall)

Den i särklass största gruppen innehöll alltså angivna skäl jag kategoriserat som ”odemokratiska regimskiften”. Det handlar om situationer där den sittande regeringen bytts ut genom en icke-demokratisk process. EG har använt ett flertal olika begrepp i sina beskrivningar av händelserna som lett till att villkorsklausulen åberopats, men det är tydligt att alla händelserna har det gemensamt att EG ansett att motparten brutit mot ”demokratiska principer”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Se avsnitt 6.2.2.1.1 för en lista över de begrepp jag stött på.

Den andra kategorin, ”brister i proceduren vid allmänna val”, har det gemensamt med den första kategorin att det handlar om demokratiska principer. Dessutom är händelserna i de två kategorierna hänförliga till isolerade historiska händelser, till skillnad från de fyra övriga vilka snarare hänför sig till förlopp över en längre tidsperiod.

Den tredje kategorin utgörs av de mest svårkategoriserade fallen jag studerat. Bakom siffran 4 fall döljer sig endast två länder; Liberia och Zimbabwe. Dessutom utgör två av fallen uppföljningsbeslut av det första beslutet att kalla Liberia till samråd. Fallen är svåra att kategorisera eftersom de är än mer komplexa än de övriga. Det handlar om långa, mycket allvarliga konflikter med flera internationella aktörer inblandade. Sannolikt är det i dessa två fallstudier man kan finna flest komplicerade intressekonflikter bland de fall jag studerat inom ramen för avhandlingen. Sett i detta ljus är det fullt logiskt att motiveringen av varför samråd tillkallats med de två länderna blir mindre precis, mer nebulös, än i övriga fall.

Den fjärde kategorin har jag kallat ”gradvis försämring av demokratis förutsättningar i landet”. Det land man finner bakom denna kategorisering är Guinea. När EG återopade artikel 96 Cotonou, gjorde man det efter att under en lång period fört dialog om förhållandena för demokratin i Guinea. Det visade sig i fallstudien att det funnits flera tillfällen under de föregående åren då EG kunnat återopla villkorsklausulen.

Den femte kategorin utgörs av ett unikt fall av samråd. Togo initierade samrådet genom att skriva till Kommissionen. Vid tillfället hade samarbetet med Togo varit suspenderat sedan 1992 med undantag för en period mellan 1995 och 1998.

Den sjätte kategorin utgörs av ett av samråden med Liberia och är i viss mån ett specialfall eftersom det representeras både i kategori 3 och 6. Jag har tagit med fallet som en kategori för att belysa att det är det enda fallet då samråd tillkallats på grund av att motparten brutit mot artikel 97 Cotonou, som handlar om allvarliga fall av korruption.

#### *7.1.4.2 Den andra forskningsfrågan*

Den andra forskningsfrågan löd: vilka intresseavvägningar ställs EG inför då beslutet att återopla villkorsklausulen fattas? Syftet med att undersöka denna aspekt av användningen av villkorsklausulen är att skapa bättre förutsättningar för att förstå varför villkorsklausulen återoplas, och framförallt inte återoplas, i vissa fall men inte i andra trots att de inträffade händelserna förefaller utgöra liknande brott mot värdebasen.

Det är alltså en konstruktivistiskt inspirerad uppgift jag ålagt mig, men



eftersom mitt intresse är att försöka förstå beslutet att återropa villkorsklausulen är en kartläggning av olika relevanta faktorer av stor vikt. Jag kan tillägga att de faktorer jag fokuserat på i hög grad harmonierar med de två andra forskningshorisonterna jag presenterat ovan. Jag har studerat konkurrerande intressen med en historisk bakgrund såväl som konkurrerande intressen skapade på grund av andra gemenskapspolitiska mål och deras rättsliga genomförandemekanismer.<sup>4</sup>

Jag har vidare sökt separera intressena i gemenskapsintressen och medlemsstatsintressen. Anledningen till att jag gjort denna uppdelning är helt enkelt att Rådet består av medlemsstater. EG:s beslut formas av 27 suveräna staters regeringar, och dessa regeringar har medlemsstatsintressen.

De gemenskapsintressen som varit tydligast i mitt insamlade material har varit gemenskapens fiskepolitiska intressen och gemenskapens relationer med andra internationella organisationer.

Gemenskapens fiskepolitik är ett högintressant område i konstant utveckling. Sedan 1976 har politiken förändrats i takt med att nya medlemsstater anslutit till Gemenskapen. Sedan 1997 har Rådet och Kommissionen konsekvent arbetat med att noggrant studera effekterna av den externa fiskepolitiken. Huvudregeln är att den externa fiskepolitiken skall bidra till Gemenskapens utvecklingssamarbete i den mån att fiskepolitiken bedrivs så att den gynnar utvecklingssamarbetet, sett från utvecklingsländernas perspektiv. Å andra sidan utgör Gemenskapens fiskepolitik ett politiskt känsligt område för EU:s medlemsstater, särskilt de med starka fiskeflottor. Fiskeavtalen med länder utanför EU är viktiga inkomstkällor för den europeiska fiskenäringen.

Samtidigt visar mitt material att fiskepolitiken inte alltid förs med samma mål i syfte, som utvecklingssamarbetet. Det allra tydligaste beviset för detta är att fiskeavtalen alltid saknar villkorsklausuler. Dessutom förefaller det som om samråd under Cotonouavtalet ibland har påverkats av fiskeavtalsförhandlingar (exempelvis i avtalen med Guinea och Comorererna) och vice versa (avtalet med Mauretanien).

Gemenskapens relationer med andra internationella organisationer är det andra intresse jag identifierat i arbetet med mina fallstudier. Det handlar i första hand om FN, men även ECOWAS och OAS. Angående relationen med FN skiljer sig denna från de övriga två exemplen genom att Gemenskapens medlemmar också är medlemmar i FN, och därigenom är de alla

<sup>4</sup> Med "koncurrerande" intresse avser jag konkurrens med intresset att följa de förväntningar det rättsliga ramverket för villkorsklausulen skapar.

bundna av FN-stadgans bestämmelser. Eftersom FN-stadgan stipulerar att de skyldigheter FN-medlemskapet innebär skall gå före andra internationella förpliktelser får EG:s medlemsstaters FN-medlemskap konsekvenser för de handlingsalternativ EG:s medlemmar kommer att hantera i Rådet.

I mina fallstudier har jag tydliga exempel på hur EG väljer att lämna plats på scenen då andra internationella organisationer äntrar densamma. Detta gäller särskilt då FN:s säkerhetsråd beslutat att ta upp situationen i ett visst land, men inte enbart då. I relationen med ECOWAS har EG lämnat över kontrollen över situationen såväl i Liberia som i Elfenbenskusten.

Det allra tydligaste exemplet på hur EG:s relationer till andra internationella organisationer påverkat Rådets beslut att återropa villkorsklausulen eller ej fann jag då jag utförde fallstudien över Elfenbenskusten. I november 2002 påträffades flera massgravar i Elfenbenskusten. Istället för att tillkalla samråd under Cotonouavtalet uppmanade EG säkerhetsrådet att hantera situationen.

Vid sidan av gemenskapsintressen med betydelse för hur Rådet fattar beslut om att återropa villkorsklausulen har jag också studerat medlemsstatsintressen som kan påverka samma beslut. Eftersom Rådet röstar om att tillämpa villkorsklausuler är det möjligt för varje medlemsstat att förhindra ett visst beslut. Vissa medlemsstater har sannolikt större inflytande än andra, och dessutom har vissa medlemsstater starkare nationella intressen i de aktuella tredje länderna än andra.

Jag har i första hand sett två typer av medlemsstatsintressen under arbetet med fallstudierna. Det första är medlemsstaternas egna ekonomiska intressen och det andra är det historiska arvet i form av idag existerande band till före detta kolonier.

Det har inte varit min avsikt att identifiera exakt vilka intressen som legat till grund för ett visst agerande i ett visst fall. Jag har dock valt att peka på att medlemsstaterna har egna intressen och dessa framträder i olika hög grad i relationerna med AVS-staterna. Ett tydligt fall är Frankrikes agerande i förhållande till konflikten i Elfenbenskusten hösten 2002. I mitten av december befann sig drygt 2 000 franska soldater i Elfenbenskusten efter att regeringen utsatts för ett kuppförsök i september. Franska soldater deltog i ECOWAS fredsbevarande åtgärder, vilka fick FN-mandat genom en säkerhetsrådsresolution i februari 2003.

### 7.1.4.3 *Trender i tillämpningen*

Eftersom jag studerat EG:s användning av villkorsklausulen under en period av 11 år har jag goda möjligheter att göra jämförelser över tid. Jag fokuserade på hur Rådet motiverat sina beslut att tillämpa villkorsklausulen för att se ifall där fanns någon förändring under perioden. Dels var jag intresserad av att se ifall det uppenbarades någon trend avseende vilken typ av brott mot villkorsklausulen som föranledde att Rådet beslutade om att tillkalla samråd. Dessutom var jag intresserad av att undersöka ifall typen av beslutade ”lämpliga åtgärder” förändrades under perioden.

Laakso, Kivimäki och Seppänen anför att Zimbabwe-fallet 2001 utgjorde en vändpunkt i EG:s tillämpning av villkorsklausulen.<sup>5</sup> Enligt deras analys åberopade EG därefter inte villkorsklausulen annat än i fall av statskupper. Enligt deras teori är anledningen att stater där regeringen nyss tagit makten genom en statskupp är positivt inställda till den acceptans ett samråd ger, även om det innebär att ”lämpliga åtgärder” vidtas. Jag anser att teorin är intressant, och mitt insamlade material stödjer den i stora drag. Däremot är det tveksamt om det verkligen är fråga om ett trendbrott. Som mitt material visar tillkallas det stora flertalet samråd efter just statskupper. Detta var även trenden innan Zimbabwe-fallet.

Den andra eventuella trend jag undersökte rörde vilken typ av åtgärder samråden mynnade ut i. Typiskt sett kan åtgärderna kategoriseras som ”positiva”, det vill säga incitamentsstrukturer, eller ”morötter” som de oftast kallas, eller ”negativa”, det vill säga sanktioner, eller ”piska” med samma metafor, i form av suspension av utbetalningar eller liknande.

Även i denna fråga finns forskning som framhäver att det finns en tydlig brytpunkt i EG:s praxis. Fierro menar att Rådet i juli 1999 avvek från tidigare upprätthållen praxis av negativa åtgärder till att använda positiva åtgärder. Samrådet hon refererar hölls med Niger.<sup>6</sup> Jag är kritisk till Fierros analys eftersom Niger-fallet utgjorde blott det andra fallet av tillämpning av villkorsklausulen inom AVS-EG partnerskapsavtalet, vilket gör att det är svårt att tala om att en trend skulle ha hunnit skapats.

Min bild av hur EG använt sig av såväl incitamentsstrukturer som sanktioner som ”lämpliga åtgärder” tillåter mig inte att konstatera någon trend, vare sig åt det ena eller andra hållet. Incitamentsstrukturer förefaller vanligare, men sanktioner har använts både mot Haiti (2000 och framåt) och Zimbabwe (2001). Mer oroande är för mig de tecken som tyder på att de länder som

<sup>5</sup> Laakso, Kivimäki & Seppänen (2007), s. 68 ff.

<sup>6</sup> Fierro (2003), s. 330.

ifrågasätter Rådets bedömning avseende situationen i landet riskerar sanktioner snarare än incitament. Både Haiti och Zimbabwe kritiserade öppet Rådets beslut att tillkalla samråd. Guinea-Bissau har vid två tillfällen kallats till samråd och vid bägge tillfällen har Guinea-Bissau framhållit sin samarbetsvilja. Samråden har aldrig lett till att några ”lämpliga åtgärder” antagits.

#### *7.1.4.4 Finns det någon substans i kritiken mot EG:s användning av villkorsklausulen?*

En relaterad fråga som varit intressant att betänka under hela arbetet med projektet har varit hur mycket substans det egentligen ligger i mycket av den kritik som riktats mot hur EU använder villkorsklausuler i externa avtal.

Kritiken mot användningen har huvudsakligen fokuserat kring två stora frågor. Den första handlar om att villkorsklausulens normativa omfång är alltför vagt definierat. Detta leder till att parterna har svårt att bedöma vad som kommer att utgöra ett brott mot villkorsklausulen, och därmed skulle det finnas ett rättssäkerhetsproblem i tillämpningssituationen, enligt vissa kritiker. Den andra viktiga frågan handlar om att villkorsklausulen tillämpats på ett inkonsekvent vis. Kritiker har hävdat att förutsebarheten är låg, och således pekat på en form av rättssäkerhetsproblematik även av denna anledning. Enligt kritikerna bedöms liknande fall på olika vis, beroende på oredovisade omständigheter.

Jag vill tillägga att jag inte avsett bedömningsfrågan huruvida det finns substans i kritiken som något primärt syfte med för forskning. Anledningen att jag behandlar den är att den är högtintressant, och med stöd av den undersökning jag utfört, av hur villkorsklausulen tillämpats, är jag lämpad att diskutera frågan, utifrån den kunskap jag samlat på mig under avhandlingsarbetet.

Jag kommer nu kort sammanfatta diskussionen om de två huvudsakliga inriktningarna av kritiken mot villkorsklausulen (villkorsklausulens normativa omfång och inkonsekvent användning av villkorsklausulen) utifrån resultaten av mina fallstudier.

Som villkorsklausulen är formulerad är det praktiskt taget svårt att inte hitta fall av brott mot den så gott som dagligen. Detta gäller för bägge parter av AVS-EG-partnerskapsavtalet. Detta faktum är väldigt enkelt att ta som utgångspunkt för en (intern-)rättsligt baserad kritik av instrumentet, där just rättssäkerhetsaspekter som godtycklig tillämpning utgör grundpelare. Min undersökning av de fall Rådet beslutat att åberopa villkorsklausulen visar att just denna typ av oro är obefogad. Även med en avsevärd precisering av värdebasen har jag svårt att se ens värdebasens kritiker argumentera för att

något av de fall jag studerat inte skulle utgöra brott mot densamma. Praxis visar alltså att rädslan för att värdebasens otydliga utformning skulle leda till godtycklig tillämpning är överdriven.

Däremot vill jag lyfta fram ett annat problem med den överinkluderande värdebasen. Det förefaller som om just det faktum att väldigt många handlingar utgör kränkningar av de mycket brett definierade normerna har lett till att Rådet motiverar sina beslut på ett otillfredsställande, otydligt, vis. Rådets beslut att tillämpa villkorsklausulen behöver vara väl motiverade eftersom de annars lätt upplevs som icke-rättsliga, vilket i längden leder till att villkorsklausulen avjuridifieras. När den punkten är nådd, finns det inte längre några motiv att använda en avtalsklausul som instrument för att sprida mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen.

Kritiken som riktats mot att Rådet använder villkorsklausulen på ett inkonsekvent vis får bättre stöd i ljuset av mina fallstudier, jämfört med kritiken mot villkorsklausulens normativa omfång. Kritiken har flera bottnar och flera olika utgångspunkter. Väljer man att analysera kritiken som tar utgångspunkt i att jämföra vad EU åtagit sig att göra med vad EU gjort får man ett resultat, men denna typ av undersökning saknar en analys beträffande det faktiska resultatet av agerandet. Den utgår istället ifrån en deontologisk utgångspunkt, att inkonsekvent tillämpning är sämre än konsekvent. Denna utgångspunkt är hämtad från generella rättsliga principer, men saknar koppling till resultat ”på marken”. Detta betyder visserligen inte att den varken är bättre eller sämre än en utgångspunkt som tar hänsyn till, exempelvis, resultat på marken. Mot bakgrund av mina fallstudier är det uppenbart att en inkonsekvent, eller flexibel, hållning styr beslutet att åberopa villkorsklausulen. Jag har hanterat detta genom att försöka identifiera flera olika bakomliggande intressen med inflytande över beslutet att åberopa villkorsklausulen. Det är inte nödvändigtvis så att inkonsekvent tillämpning ger ett sämre resultat för de människor som skall dra nytta av utvecklingsarbetet, och det är heller inte nödvändigtvis så att motsatsen föreligger. Det är dessutom inte så att inkonsekvens automatiskt innebär att tillämpningen är oförutsebar. Förutsebarhet i denna typ av beslutsprocess skapas huvudsakligen genom transparens (notera gärna att en etymologisk definition av ordet stöder en sådan slutsats) inte genom konsekvent tidigare tillämpning.<sup>7</sup>

Bristen i transparens gör sig tydlig i flera situationer avseende EU:s användning av villkorsklausulen. Enligt Kommissionens förslag om införande av

<sup>7</sup> Återigen är det viktigt att poängtera att villkorsklausulerna återfinns i en kontext som skiljer sig från en domstolskontext, jämför avsnitt 2.2.2.

villkorsklausuler<sup>8</sup> skall de införas i alla nya utkast till förhandlingsmandat till externa avtal. Rådet antog Kommissionens förslag, men historien har visat att villkorsklausuler dels aldrig införs i vissa typer av avtal (sektorsavtal innehåller inte villkorsklausuler), dels inte införs i avtal med vissa länder (USA, Kina, Cuba och Myanmar, exempelvis). Syftet med bestämmelsen var att skapa en praxis av att alltid använda villkorsklausulen, för att undvika misstankar om att vissa suveräna stater anses vara mer suveräna än andra. Det företaget har inte lyckats fullt ut, och i sanningens namn var det nog aldrig någon som hyste sådana förhoppningar.

Vad betyder detta i ljuset av kritiken om inkonsekvent användning av villkorsklausulen? Kritiken är befogad, och allvarlig. Den eroderar förtroendet för villkorsklausulen som instrument eftersom den slår in kilar av misstro mot instrumentet. Det är relativt enkelt att beslå EU med att säga en sak och göra en annan.

Problemet är dock komplicerat. Grunden ligger i att mänskliga rättigheter används i två oförenliga paradigmer på samma gång, vilket får svåra konsekvenser för operationaliseringen av mänskliga rättigheter i en kontext av rättigheter och skyldigheter. Grovt förenklat kan man uttrycka det som att avtalsklausuler som förpliktar parter att respektera mänskliga rättigheter är överflödiga i ett system där mänskliga rättigheter är universella och alltid förpliktande. Den nytta framhävande av universella rättigheter har, främst i form av retoriska fördelar i förhandlingssituationen mellan EG och tredje land, kommer med ett svårhanterligt problem då de universella värdena visat sig vara öppna för tolkningar när de operationaliseras.

Återigen står transparens och öppenhet för en väg mot bibehållet förtroende till genmäle mot kritiken om dubbelmoral och dolda agendor. Genom att undvika att dölja att det finns ett utrymme att avstå från att påtala brott mot mänskliga rättigheter skulle EU undvika kritiken om dubbelmoral. Kostnaden skulle vara att indirekt erkänna att mänskliga rättigheter, då de operationaliseras i rättsliga sociala konstruktioner som villkorsklausuler, inte är samma sak som de mänskliga rättigheter som förklarar att alla rättssubjekt alltid är bundna av de universella mänskliga rättigheterna. Denna kostnad vägs upp av fördelen att inte längre träffas av kritiken om dubbelmoral. Kejsaren är, trots allt, naken.

<sup>8</sup> KOM(95) 216, 23/5/1995.

## 7.2 Vad har hänt efter 2006?

### 7.2.1 Nya fall av samråd under artikel 96 Cotonou?

Mellan januari 2006 och september 2008 är det enbart i relation till Mauretanien som artikel 96 Cotonou återopats. Som tidigare nämnts avslutades samråd med Mauretanien den 29 maj 2006. De lämpliga åtgärder som beslutades där löpte fram till november 2007, och Gemenskapen har uttalat att ”situationen har utvecklats positivt och att Mauretanien på det hela taget har uppfyllt sina åtaganden på ett tillfredställande sätt.”<sup>9</sup>

Situationen mellan EU och Mauretanien försämrades dock till följd av statskuppen den 6 augusti 2008. Kommissionen sände den 4 september ett meddelande till Rådet om förslag att inleda samråd med Mauretanien enligt artikel 96.

Kommissionen anser varje lösning som går utanför den konstitutionella ordningen i landet vara fullständigt oacceptabel. Enligt kommissionens uppfattning skulle det varit möjligt om än kanske besvärligt att finna en lösning inom den konstitutionella ordningen och skulle det ha varit mycket mer positivt att tillämpa en sådan lösning än att helt enkelt avbryta en demokratisk process som inrättats med ett betydande politiskt och finansiellt engagemang från det internationella samfundets och i synnerhet EU:s sida.<sup>10</sup>

Statskuppen var oblodig och genomfördes av en grupp generaler ur armén. EU:s reaktion följer det mönster som framträder i mina fallstudier. Statskupper fortsätter vara den vanligaste orsaken att tillkalla samråd. Intressant i Kommissionens förslag är den underliggande beskyllningen i de avslutande fraserna om hur EU i synnerhet, förvisso tillsammans med det internationella samfundet, investerat såväl politiskt som finansiellt i den demokratiska processen i landet. Denna typ av markering är inte vanlig i tidigare skrivelser. Naturligtvis förekommer denna idé om kopplingen mellan EU:s stöd och vad stödet används till, men då har det handlat om att försäkra sig om att stödet inte används till övergrepp mot landets befolkning. I detta uttalande handlar skrivelsen närmast om att kommunicera besvikelse över hur EU:s investering misslyckats.

<sup>9</sup> Dok 15352/07, 21/11/2007.

<sup>10</sup> KOM(2008) 537 slutlig, Meddelande från Kommissionen till rådet om inledande av samråd med Mauretanien enligt artikel 96 i Cotonouavtalet, 4/9/2008.

## 7.2.2 Ekonomiska partnerskapsavtal

I Cotonouavtalet förändrade parterna villkoren för hur handeln mellan EU och AVS-staterna reglerades. Den främsta anledningen till förändringen var att villkoren byggde på ensidiga handelspreferenser, vilket inte anses förenligt med WTO-avtalet eftersom sådana strider mot principen om icke-diskriminering mellan handelsparter.<sup>11</sup> EU fick 2001 ett undantag för den avtalsstruktur man hade med AVS-länderna, vilken alltså diskriminerade länder som inte var parter till Cotonouavtalet, men detta undantag löpte ut vid årsskiftet 2007/2008.

I Cotonouavtalets artikel 36, p. 1 anges att parterna skall sluta nya handelsavtal, vilka inte skall strida mot WTO-avtalet, innan utgången av 2007.<sup>12</sup> Förhandlingarna om dessa nya avtal, ekonomiska partnerskapsavtal (Economic Partnership Agreements, EPA), inleddes under 2002. De ekonomiska partnerskapsavtalen är regionala frihandelsavtal, men skiljer sig från EG:s övriga frihandelsavtal genom att kopplingen mellan handel och utveckling är central i de ekonomiska partnerskapsavtalen.

Alla AVS-stater delades inledningsvis in i sex regioner. Fyra av dessa utgörs av afrikanska stater,<sup>13</sup> en är för Stilla havs-stater (14 medlemmar) och en är för karibiska stater (15 medlemmar).<sup>14</sup> Tidsschemat för att förhandla fram avtalen var extremt tufft, och resultatet har fått lida av detta. Den 1 januari 2008 hade alla stater i två av de numera sju regionerna skrivit under ekonomiska partnerskapsavtal. East African Community (EAC) bröt sig ur regionen Eastern and Southern Africa, och de fem länderna har alla skrivit under avtal. I mars 2008 hade 18 afrikanska och 2 Stilla havs-stater slutit interimistiska ekonomiska partnerskapsavtal. Staterna i den karibiska gruppen,

<sup>11</sup> Principen om mest gynnad nation (MGN), artikel 1, General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), 30/10/1947, United Nations, Treaty Series, vol. 55, p. 187.

<sup>12</sup> ”Med hänsyn till de mål och principer som anges ovan är parterna överens om att sinsemellan upprätta en ny, med WTO-reglerna förenlig, handelsordning, varigenom hindren för handeln mellan dem gradvis undanröjs och samarbetet inom alla för handeln relevanta områden byggs ut.” Artikel 36 1p, Cotonouavtalet. Se även avsnitt 4.2 i Kommissionens rekommendation till Rådet att låta Kommissionen förhandla ekonomiska partnerskapsavtal med AVS-länderna, SEC(2002) 251 final, 9/4/2002.

<sup>13</sup> West Africa (15 medlemmar), Central Africa (8 medlemmar), Eastern and Southern Africa (16 medlemmar – denna grupp splittrades under slutet av 2007 upp i två grupper, East African Community och Eastern and Southern Africa, på grund av att vissa stater släpat med att ratificera interimistiska ekonomiska partnerskapsavtal), The Southern African Development Community (7 medlemmar).

<sup>14</sup> Se Kommissionens hemsida för mer detaljerad information om vilka stater som hör till vilken grupp, [http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/regneg\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/regneg_en.htm) (2008-09-18).



CARIFORUM, hade slutit fullvärdiga ekonomiska partnerskapsavtal och resterande AVS-stater omfattades av flera olika typer av avtal med EU. Vissa omfattades av EU:s system för handelspreferenser, Generalized System of Preferences (GSP) och de stater som klassas som ”minst utvecklade länder” (MUL) omfattades av Everything But Arms-initiativet. Sydafrika har sedan tidigare ett frihandelsavtal med EG.<sup>15</sup>

I Rådets slutsatser från maj 2008 deklarerar Rådet inledningsvis:

Rådet bekräftar sitt engagemang i den pågående processen med förhandlingar, slutsatser och genomförande av avtalen om ekonomiskt partnerskap som utvecklingsinstrument.<sup>16</sup>

Rådet slår i slutsatsernas första mening fast att avtalen om ekonomiskt partnerskap är utvecklingsinstrument. Detta kan förefalla en smula förvånande, eftersom syftet med att skapa de ekonomiska partnerskapsavtalen i grunden var strikt förorsakat av internationell reglering av frihandel. Samtidigt har EU under hela förhandlingsprocessen återkommande upprepat att avtalen om ekonomiskt partnerskap är mer än vanliga frihandelsavtal. De har utvecklingspolitiska syften.

I det avtal som undertecknades 23 juli 2008 mellan CARIFORUM och EG och dess medlemsstater hänvisas i ingressen till grundläggande mänskliga rättigheter och i artikel 2 till värdebasen i Cotonouavtalet.<sup>17</sup> På så vis har man inte bara lyft ut bestämmelserna om internationellt handelssamarbete ur Cotonouavtalet, utan villkorsklausulen har också följt med.<sup>18</sup> Det förefaller således som om avsikten är att alla avtal om ekonomiskt partnerskap skall innehålla villkorsklausuler. En intressant fråga som uppstår i sammanhanget är vilken fördragsgrund som kommer att användas för att sluta avtalet. Eftersom det handlar om regionala frihandelsavtal är den normala rättsliga grunden artikel 133 EGF.<sup>19</sup> Kopplingen till utvecklingsarbetet har som

<sup>15</sup> För en analys av situationen angående avtalen se Stevens, Meyn, Kennan, Bilal, Braun-Munzinger, Jerosch, Makhan & Rampa (2008), s. xi.

<sup>16</sup> Slutsatser från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om avtal om ekonomiskt partnerskap (EPA), Dok. 9628/08, 27/5/2008.

<sup>17</sup> Avtalet har ännu inte godkänts av Rådet och är därför inte publicerat i EUT, men finns tillgängligt på [http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr220208\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr220208_en.htm) (2008-09-18).

<sup>18</sup> För att förtydliga: villkorsklausulen finns både i Cotonouavtalet och i avtalen om ekonomiskt partnerskap.

<sup>19</sup> Varken Kommissionens meddelande till Rådet med förslag att auktorisera förhandlingsmandat, eller Rådets behandling av meddelandet nämner det kommande avtalets rättsliga grund. Eftersom inget av avtalen om ekonomiskt partnerskap ännu ratificerats, varken de interimistiska eller de slutliga, så vet vi ännu inte vilken den rättsliga grunden är. Jämför

bekant varit nödvändig då tidigare avtal med villkorsklausuler slutits, men om de ekonomiska partnerskapsavtalen sluts med artikel 133 EGF som grund blir situationen sannolikt annorlunda. Är mänskliga rättigheter en lika fundamental del av internationell handel som av internationellt utvecklingssamarbete? Följer man EG-domstolens argumentationslinje i *Portugal-målet*<sup>20</sup> så krävs kopplingen mellan avtalets huvudföremål (utvecklingssamarbete) och mänskliga rättigheter för att EG skall ha kompetens att införa villkorsklausuler.

Å andra sidan så är de ekonomiska partnerskapsavtalen alla tänkta att slutas som blandade avtal, vilket talar för att den rättsliga grunden inte är artikel 133 EGF. Motivationen för detta uttrycks inte i Kommissionens rekommendation från april 2002, men budskapet i hela rekommendationen är att även de ekonomiska partnerskapsavtalen, precis som Cotonouavtalet, har en politisk dimension och en dimension av utvecklingssamarbete. Sannolikt kommer således även dessa avtal att slutas som associationsavtal och artikel 310 EGF förefaller således som den mest troliga grunden i dagsläget.<sup>21</sup>

### 7.2.3 Lissabonfördraget

Lissabonfördragets förslag till revision av EU-fördraget innefattar förändringar vilka skulle få konsekvenser för hur villkorsklausuler kan användas framgent. Jag har ingen möjlighet att i skrivande stund redogöra för vad som kommer att ske med Lissabonfördraget, men i dagsläget har 24 medlemsstater godkänt förslaget medan Sverige och Tjeckien ännu inte fattat beslut samtidigt som Irland i folkomröstning röstat nej.<sup>22</sup> Det i dagsläget mest tro-

---

SEC(2002) 351, Recommendation for a Council decision authorising the Commission to negotiate Economic Partnership Agreements with the ACP countries and regions, 9/4/2002, 2437th Council meeting, General Affairs, Luxembourg, 17/6/2002, Doc. 9717/02.

<sup>20</sup> C-268/94, *Portugisiska republiken mot Europeiska unionens råd*, 2/12/1996, [1996] s. 1689. Se avsnitt 3.3.1 ovan.

<sup>21</sup> Till saken hör att Cotonouavtalet är slutet med artikel 310 EGF som grund. Man skulle kunna tänka sig fler grunder, exempelvis artikel 133 EGF (handel) 177 EGF (utvecklingssamarbete), men konstruktionen med artikel 310 anses inkludera dessa grunder, eftersom association bygger på hela EG-fördraget. En intressant diskussion, jag tyvärr inte har möjlighet att utveckla här, är frågan om när associationsavtal skall användas. Om grunden används för avtal, vilka uppenbarligen inte sluts med länder som är tilltänkta som framtida medlemmar i Unionen är frågan huruvida den rättsliga grunden är korrekt, enligt min uppfattning, högst relevant. Det går att dra paralleller till hur artikel 308 EGF använts av Gemenskapen i andra sammanhang. Diskussionen handlar sannolikt i hög grad om vilken beslutsform Rådet antar avtalet under, och artikel 310 EGF innebär enhällighet, medan artikel 177 skulle innebära kvalificerad majoritet.

<sup>22</sup> Skrivande stund innebär 2008-09-21.

liga scenariot är att flera av de förändringar Lissabonfördraget innebar likväl kommer att genomföras. Några av dem är intressanta för området för denna avhandling, och jag väljer att kort redogöra för ett urval.

De generella reflektioner med bäring på denna avhandlings område man kan göra efter att ha studerat Lissabonfördraget är att EU:s yttre åtgärder struktureras om och den nya organisationsstrukturen har goda förutsättningar att bli mera effektiv och skapa en tydligare bild av EU som aktör i det internationella samfundet jämfört med nuvarande struktur. Den nya posten unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik skall vara ordförande i kommittén för utrikes och säkerhetspolitik och i den nyskapade rådskonstellationen utrikes frågor vilken skiljs från konstellationen allmänna frågor och yttre förbindelser.<sup>23</sup> Samma person kommer dessutom att vara en av Kommissionens vice-ordförande.

En annan innovation är att pelarstrukturen upphör. Detta får till följd att den förvirrande diskussionen om juridisk personlighet får sitt slut. EU kommer att vara ett internationellt rättsligt rättssubjekt, och ersätter helt enkelt EG i denna roll.<sup>24</sup>

Utvecklingssamarbete lyfts speciellt fram i den artikel som styr Unionens åtgärder i internationella sammanhang, och här anges även att Unionen skall sträva efter att mänskliga rättigheter och grundläggande friheter sprids i världen.<sup>25</sup> De artiklar som närmare reglerar utvecklingssamarbete kommer att återfinnas i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och de skiljs därmed fortsatt ifrån bestämmelserna för de gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet. Utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd förblir en icke-exklusiv parallell kompetens, men i Lissabonfördraget skall Unionens och medlemsstaternas politik komplettera och förstärka varandra.<sup>26</sup> Detta är en skillnad jämfört med EG-fördraget där det stipuleras att EG:s åtgärder skall komplettera medlemsstaternas.

En annan viktig förändring är att Europeiska utvecklingsfonden inte längre kommer att ligga utanför EG-fördraget, och därmed skall de pengarna ingå som en post i EU:s budget.<sup>27</sup>

Sammanfattningsvis görs flera ändringar framförallt i organisationen av Unionens yttre åtgärder, vilka sannolikt kommer att förstärka Unionens

<sup>23</sup> Artikel 18 FEU (Fördraget om Europeiska unionen).

<sup>24</sup> Artikel 47 FEU.

<sup>25</sup> Artikel 21 FEU.

<sup>26</sup> Artikel 4 FEUF (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

<sup>27</sup> Artikel 179 p. 3, vilken utesluter utvecklingsfonden från EU:s budget, har inte tagits med i Lissabonfördraget.

identitet på den internationella arenan. Betydelsen av Unionens utvecklings-samarbete förstärks i Lissabonfördraget, och tendensen är att utvecklings-samarbetets politiska roll, som den betonats i denna avhandling, kommer att förtydligas eftersom det lyfts med i artikeln om EU:s koordination av åtgärder i internationella sammanhang.

### 7.3 Avslutande reflektioner

Under arbetet med min avhandling har jag vid fantastiskt många tillfällen under otroligt skilda omständigheter berättat för andra människor vad jag skriver om. Detta har varit mycket nyttigt, och det har hjälpt mig att precisera mina frågor. Det har lett till att jag har ett antal standardredogörelser för vad avhandlingen handlar om, och jag har åtminstone under avhandlings-arbetets sista 2 år kunnat välja vilken av redogörelserna jag skall berätta för just den person som frågat frågan just den gången.

Standardredogörelserna skulle sannolikt vara intressanta att ta upp i avhandlingen, för att beskriva vad jag anser avhandlingens kärna utgörs av. Jag tänker inte göra det, men jag tänker avslöja att oavsett om jag valt redogörelsen som lämpar sig då jag talat med kollegor inom akademien, advokater, ekonomer, gamla handbollskompisar, mamma, främlingar på Roskilde-festivalen, och ja, på sätt och vis till och med mej själv, så har de allra flesta visat upp en snarlik spontan reaktion.

Denna spontana reaktion är den cyniska reflektionen om att det naturligtvis är så att villkorsklausulens användning är höljd i dimma, och att den uppenbarligen enbart används för att tjäna egenintressen. Denna reaktion brukar uttryckas med ett ganska brett leende och en lätt igenkännande skakning på huvudet, alternativt lätt nickande.

Reaktionen brukar utlösas när jag berättar att EU inte har villkorsklausuler med alla stater och att klausulen inte åberopas mot alla stater den skulle kunna åberopas mot. Så gott som alltid menar folk att detta inte är särskilt förvånande och att det var vad man kunde förvänta sig.

Det är alltså min erfarenhet att folk, oavsett i vilket sammanhang jag träffar på dem, anser att jag lagt en herrans massa tid på att lista ut något som de redan "visste".

De flesta jag talar med tycker i och för sig, det skyndar de sig alltid att tillägga (och jag tror faktiskt att de flesta är ärliga då de säger det), att det är ett spännande område jag studerar. Men frågan om man skall ägna så mycket tid att visa det alla redan visste har likväl hängt med mig hela tiden. Gnagt och gnagt. Sparkar jag in en öppen dörr här?

Jag måste dock framhäva, med emfas, att jag numera anser att frågan är bedräglig på ett vis inte alla svarande reflekterar över. Så gott som alla de som svarar begår samma misstag. Misstaget kan förklaras med en hermeneutisk tanke, alltså, de har alla en uppsättning idéer de lägger till grund för hur de tolkar frågan, och eftersom de flesta jag beskriver i denna lilla berättelse svarar mer eller mindre spontant, så har de inte hunnit tänka igenom de idéer de stöter min fråga emot.

Man kan sammanfatta deras tankar, vilka leder till slutsatsen att EU är en cynisk, nyttomaximerande aktör som egentligen använder villkorsklausuler för att komma undan skyldighet att betala ut pengar när detta inte passar längre, med att de utgår ifrån att klausulen enbart tillämpas "flexibelt" då EU tjänar på det. Den utgångspunkten missar att det ofta handlar om att den fattige bonden i Zimbabwe, eller den båtlöse fiskaren i Comorererna skall få stöd. I vissa fall kan EU:s beslut att låta bli att suspendera samarbetet eventuellt gynna detta intresse snarare än EU:s egna intresse att behålla pengarna för något annat syfte.

### **7.3.1 Villkorsklausulen etablerar en diskussionsplattform**

Det jag talar om, och vill framföra som en av de viktigaste upptäckterna jag gjort under arbetet med att studera hur villkorsklausulen tillämpats, är att jag upptäckt hur villkorsklausulen skapat en plattform för samarbete och diskussion mellan EU och tredje land. Denna plattform kommer att bli viktigare och viktigare, och den används mer och mer. Jag kan naturligtvis bekräfta att användningen av villkorsklausulen lämnar mycket att önska avseende transparens i, och motivering av, Rådets beslut, men jag måste höja ett varningens finger mot att alltför snabbt avfärda EU:s användning av villkorsklausuler som genomsyrat av cynism och neo-kolonialism.

Transparens är en bättre garant för rättssäkerhet, i form av förutsebarhet, än en konsekvent linje av tidigare fall. Den som har överblick och förstår faktorerna som inverkar på ett beslut är bättre rustad för att förutse beslutets utformning än den som utför sin prognos enbart med hjälp hur tidigare beslut motiverats. Detta kan tyckas vara en truism, alltså att den med mer information träffar bättre val än den med mindre, men man skall inte glömma att utgångspunkten för den cyniska utvärdering jag så ofta stöter på då jag berättar om mina resultat är att "lika fall skall bedömas lika". Denna utgångspunkt är dessutom ytterst sällan tillräckligt skärskådad, och problematiserad, för att ställa frågan vad två "lika fall" egentligen innebär i just detta sammanhang. Det är min erfarenhet efter att ha studerat de länder EG åberopat villkorsklausulen gentemot, att två "lika fall" är svåra att finna

om man tar ett lite större perspektiv än enbart huruvida ett visst historiskt förlopp inneburit kränkningar av mänskliga rättigheter som de beskrivits i någon av drygt 14 internationella konventioner.

I mitt avhandlingsarbete har jag noterat tydliga tendenser på att EU i allt högre grad tagit till sig kritik om avsaknad av transparens och inflytande över besluten i AVS-EU-samarbetet. Revisionerna av partnerskapsavtalet har alla inneburit att dialog vunnit mark på bekostnad av konfrontation då parterna träter om konflikter som uppstått under samarbetet. Under det senaste Cotonouavtalet skall samråd hållas om ingen annan möjlighet finns att lösa konflikten genom den politiska dialog som förs kontinuerligt inom ramen för avtalet.

Denna avhandling har inte syftat till att belägga eller falsifiera någon hypotes, utan syftet har varit att undersöka hur den rättsliga konstruktionen villkorsklausuler utvecklats i teorin och tillämpats i praktiken fram till 2006. Jag har strävat efter att skapa ökad förståelse för en komplicerad process till vilken EG tycks fästa stor vikt.

Det har inte varit min avsikt att utvärdera villkorsklausulen som sådan, eftersom detta vore ett omöjligt företag. När det kommer till frågan om hur bra villkorsklausulen är som instrument för just syftet att sprida mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten är det inte möjligt att utvärdera instrumentets effektivitet som en isolerad faktor. De orsakssamband som påverkar frågan är långt mer komplicerade än vad genomförandet av en sådan analys tillåter. Det finns helt enkelt för många variabler i ekvationen för att en utvärdering av villkorsklausulens, och enbart villkorsklausulens, effekt för spridningen av värdebasen skall kunna genomföras.

Däremot kan jag med stöd av de resultat jag uppnått i avhandlingen uttala mig om användningen av villkorsklausuler, fast utifrån ett bredare perspektiv. Avhandlingens främsta förtjänst har varit att påvisa att den inkonsekventa tillämpningen av villkorsklausulen inte nödvändigtvis skall betraktas som endelat negativ. Samtidigt har de risker EU löper genom just inkonsekvent tillämpning kartlagts och redovisats. Det finns tveklöst goda skäl att inte tillämpa klausulen i vissa fall, trots att möjligheterna att tillämpa föreligger. Det hela handlar om val av perspektiv och värdering av olika intressen.

Ytterligare förtjänster med avhandlingen är att relationen mellan EEG/EU och AVS-sfärens historia kartlagts utifrån ett företrädesvis rättsligt orienterat kunskapsintresse, samt att EG:s kompetens att sluta avtal med tredje land nagelfarits av rättsvetenskapen ännu en gång. Vidare har genomgången av relationerna mellan EG och de tolv utvalda länderna mellan 1995 och

2006 avseende dialog om situationen för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten i landet lett till att en stor kunskapsbank uppförts och systematiserats.

### 7.3.2 Användning av villkorsklausuler – förr och nu

I denna avhandling undersöker jag noggrant EG:s användning av villkorsklausuler från begynnelsen fram till 2006, och dessutom översiktligt under perioden januari 2006 till september 2008. En mycket översiktlig analys ger att villkorsklausulen gått från att vara en sorts försäkring mot att EEG:s biståndsmedel användes av mottagaren för att förtrycka befolkningen i mottagarlandet (Uganda 1977) till att bli en plattform för dialog om demokrati. Genom åren har en EG utvecklat en tydlig praxis i sin hantering av villkorsklausulen. Det är i första hand vid odemokratiska maktövertaganden EG väljer att använda villkorsklausulen för att kalla motparten till samråd. Under denna typ av samråd diskuteras generellt sett hur den nytillsatta regeringen skall gå till väga för att återupprätta demokratin i staten ifråga.

Mot bakgrund av min studie av EG:s användande av villkorsklausulen är Sveriges nya linje i biståndspolitikerna mycket intressant.<sup>28</sup> Den politik som skall föras fokuserar på demokratibistånd, och poängterar att biståndet får bäst resultat då det används till att stärka förutsättningarna för demokrati och demokratiska styrelseformer i mottagarländerna. Målet är stärkta medborgerliga och politiska rättigheter, stärkta rättsstatsprocedurer och stärkt skydd och förbättrade förutsättningar för demokratiseringens aktörer. Regeringens skrivelse summerar tidigare vunna lärdomar och poängterar att de resultat som eftersträvas kan uppnås genom med flera olika metoder. Metoden för att implementera demokratibiståndet problematiseras av regeringen och det konstateras inledningsvis att mätning av resultat av biståndsinsatser är en mycket komplicerad process. Regeringen förespråkar att flexibilitet avseende metodval får råda, och betonar att det hittills varit

stöd till val och främjande av respekt för medborgerliga rättigheter och till det civila samhället och media samt till rättsstatens utveckling som har gett påvisbara resultat.<sup>29</sup>

Hela skrivelsen betonar att biståndsinsatserna måste utgå ifrån de förhållanden som råder i mottagarlandet, och att förändring måste starta inifrån. Biståndet skall stimulera processer vilka förväntas leda till att demokrati-

<sup>28</sup> Regeringens skrivelse 2008/09:11, Frihet från förtryck – skrivelse om Sveriges demokratibistånd, 18/9/2008.

<sup>29</sup> Skr. 2008/09:11, s. 13.

seringen tar fart. Förstärkt yttrandefrihet, förbättrat skydd och stöd för de aktörer som verkar för förändring tillsammans med ett flertal olika åtgärder i syfte att stärka rättsstatsprinciperna är vad regeringen förespråkar.

Sett i ljuset av EU:s agerande mellan 1995 och 2006 upplever jag den svenska linjen som fräsch och modern. Den är pragmatisk, konkret och metodfokuserad, där EU:s linje kan upplevas som överdrivet högrävande. Regeringen nämner inte villkorsklausuler som ett potentiellt instrument. Samtidigt betonas att biståndet måste kunna betalas ut och anpassas beroende på förhållandena i mottagarlandet, vilket rimligen kan innebära att möjligheten till suspension av bistånd anses nödvändig. Jämfört med EU:s policy betonar den svenska regeringen flexibilitet och noggrann uppföljning, vilket är något mitt avhandlingsprojekt påvisat saknas i EU:s program.

Som en mer generell kommentar till regeringens skrivelse, snarare med relevans i ett internationellt rättsligt perspektiv än i förhållande till vad som fokuserats på i denna avhandling vore det intressant att få veta ifall regeringen diskuterat skrivelsens innehåll i, vad jag skulle kalla, ett rättskonstruktivistiskt perspektiv. Andemeningen i skrivelsen är att individers mänskliga rättigheter står över staters självbestämmanderätt. Denna slutsats förstärks av flera av biståndminister Carlssons uttalanden som de rapporterats i media.<sup>30</sup> Detta är i sig inte en kontroversiell slutsats, åtminstone inte i de sammanhang där humanitära interventioner beslutats. Skyldigheten att skydda etablerades första gången i en rapport framtagen av ICISS, (den internationella kommissionen om intervention och statssoveränitet) på uppdrag av FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan, och den beskriver just detta förhållande.<sup>31</sup> Enligt ett rättskonstruktivistiskt betraktelsesätt är regeringens skrivelse om biståndspolitiken ytterligare ett rättsligt inlägg som påverkar hur förhållandet mellan individers och staters rättigheter kommer att bestämmas i en rättslig

<sup>30</sup> Se exempelvis "Diktatorer som Mugabe och Castro ska vara rädda för svenskt bistånd", Riksdag & Departement #22/2008, 1/9/2008, s. 4. Sett i ljuset av hur regeringen betraktar biståndsarbetet i "auktoritära stater" är det relativt enkelt att anklaga biståndministern, och därigenom Sverige, för att kränka dessa staters rätt till självbestämmande. Därmed inte sagt att någon annan stat skulle göra det, och än mindre säker är någon prognos om att Sverige skulle anses skyldiga till ett sådant brott. Det mest intressanta med biståndministerns uttalande är att hon antingen inte betänker denna aspekt av hennes uttalande, alternativt gör det men efter en konsekvensanalys värderar nyttan högre än risken. Frågan är ifall hon skulle peka ut andra ledare lika lättvindigt.

<sup>31</sup> The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS, December 2001, International Development Research Center, 2001. I slutdeklarationen från världstoppmötet 2005 antog FN:s medlemsstater enhälligt principen om skyldigheten att skydda, UN General Assembly, 2005 World Summit Outcome, 15/9/2005, A/60/L.1.



miljö. Den intressanta frågan är ifall denna hållning gäller individers rättigheter mot alla stater, eller bara mot (vissa?) odemokratiska stater? Frågan ställs på sin spets i regeringens skrivelse då Sveriges förhållningssätt till vissa auktoritärt styrda stater beskrivs. Det gäller den grupp stater regeringen kallar "auktoritära stater där stat-till-stat-samarbete inte är möjligt eller önskvärt."<sup>32</sup> De stater som åsyftas här är definieras som "starkt auktoritära eller till och med totalitära". Utgångspunkten är att bistånd inte skall utgå till dessa stater, åtminstone inte i formen stat-till-stat-bistånd. Däremot kan svenskt bistånd utgå för arbete att demokratisera dessa stater, i den mån det är möjligt med tanke på aktörernas säkerhet. De insatser regeringen har i åtanke sträcker sig från utbildning om exempelvis ekonomiska reformer och hälsovård till direkt stöd till politiska fångar och de aktörer som tar stora risker. Balansgången mellan att göra för lite för demokratiseringen och att göra mer än vad respekten av icke-inblandningsprincipen tillåter är mycket intressant, men dessvärre problematiseras den inte upp i skrivelsen.

### **7.3.3 Några konkreta förslag till utveckling av villkorsklausulen**

Avslutningsvis vill jag inte gå miste om möjligheten att ge två konkreta förslag till hur man skulle kunna göra villkorsklausulen till ett bättre instrument. Med bättre avser jag i första hand ökad legitimitet, vilket i sin tur skulle leda till ökad acceptans och ökad trovärdighet.

#### *7.3.3.1 Ökad transparens*

Den första åtgärden är att förbättra insynen i hur villkorsklausulen hanteras av Rådet. Detta avser tillämpningen och icke-tillämpningen. Så länge villkorsklausulen misstänkliggörs för att vara ett alibi för dess egentliga funktion, vilken skulle vara en enkel utväg ur besvärande avtalsförpliktelser enligt den mest allvarliga kritiken, är risken att användningen av villkorsklausulen är kontraproduktiv i förhållande till det angivna syftet.

Transparensen kan förbättras genom att ett övervakningsinstitut inrättas, med uppgift att kommunicera rapporter om situationen i de stater EG har villkorsklausuler med. Ett sådant övervakningsinstitut måste vara tillräckligt kompetent för att klara av svåra bedömningar av den politiska situationen i landet ifråga, och dessutom kunna rapportera om dessa omständigheter.

Transparensen kan också förbättras genom att åberopandet av villkorsklausulen kommuniceras genom bättre motiverade beslut, vilka noggrant anger de omständigheter som utlöst förfarandet.

<sup>32</sup> Skr. 2008/09:11, s. 34.

Ytterligare åtgärder för att öka transparensen, och legitimiteten, av beslutsfattandet kan fokusera på att kommunicera hanteringen av de fall där villkorsklausulen inte använts trots att åberopande av villkorsklausulen varit aktuellt.

### *7.3.3.2 Varierade sanktionsmöjligheter*

Ett bredare urval av möjliga åtgärder skulle verka legitimitetsskapande. I vissa av de fall jag studerat hamnar EG ofta i en svåra situationer på grund av att de sanktionsåtgärder EG förfogar över sällan är optimala ur ett utvecklingssamarbetesperspektiv. Som exempel kan man betänka situationen då mottagarlandets regim begår allvarliga övergrepp mot sin befolkning. I vad mån hjälper det, i ett sådant fall, befolkningen att strypa biståndet till dem? I en sådan situation behöver EG möjligheten att kunna omkanalisera biståndet så att de som behöver hjälpen får den. Det finns exempel (Zimbabwe) bland mina fallstudier på att en sådan metod tillämpas, men den är inte etablerad, och resurser till sådana bedömningar, på övergripande nivå, är inte tilldelade.

Suspension kan också vara en alltför kraftig åtgärd ur en proportionalitetsaspekt. Några av de ”särskilt brådskande fall” jag analyserat (t.ex. Liberia) har visat att EG i dessa fall suspenderar bistånd utan någon annan motivering förutom att det rör sig om ett ”särskilt brådskande fall”. Det förefaller som om suspension av samarbete är en alldeles för ingripande åtgärd för att ett beslut med sådan innebörd skall kunna fattas utan samråd, och utan noggrann redovisning av de omständigheter som gör fallet ”särskilt brådskande”.

I ett sådant fall skulle eventuellt mindre ingripande åtgärder vara att föredra, till dess fallet inte är ”särskilt brådskande” längre, varpå normalt samråd kunde ta vid.

### *7.3.3.3 En resurs med god potential*

Villkorsklausulen har flera fördelar. Den är användbar under förhandlingar för att göra de värden den är kopplad till till föremål för diskussion (*diskussionsplattform*). Diskussionsplattformen försvinner inte när avtalet är i kraft, utan den lever kvar och, enligt min undersökning, används av parterna som ett forum för frågor kring fundamentala värden. Villkorsklausulen kan vidare användas för att sätta press på regimer som visar låg hänsyn för sin befolkning, vilket beroende på vart resurserna omfördelas kan användas för att förbättra situationen för samma befolkning. Villkorsklausulen har dessutom potentialen att konkretisera allas våra föreställningar om mänskliga rättigheter, demokrati och principen om rättsstaten, så att vi kan underlätta vår strävan att uppnå dessa värden.

För att nå sin fulla potential måste villkorsklausulen frikopplas från det naturrättsliga paradigmet och erkännas och behandlas som ett avtalsvillkor bland andra, samtidigt som de positiva synergieffekterna (särskilt diskussionsplattformen) skall tillvaratas för sig. Genom bättre anpassning av hur EG presenterar och marknadsför villkorsklausulen till hur EG faktiskt också förhåller sig till möjligheten att tillämpa klausulen, så att marknadsföring och tillämpning stämmer överens, kan legitimiteten för villkorsklausulen som instrument att sprida mänskliga rättigheter, demokrati och principen om rättsstaten stärkas.

## 8 Summary

This thesis explores the EC's use of a legal construction, a contractual clause, as one among several available instruments in its efforts to spread human rights, democratic principles and the rule of law to countries outside the EU. The EU initiative to disseminate these values has gradually evolved, through what could almost be labelled an organic process, during several decades from the early seventies onwards. When the Berlin Wall came down in 1989 the EEC's efforts to disseminate these values intensified as a result of the changed geopolitical situation.

### 8.1.1 The EC's Use of Conditionality Clauses

In May 1995 the Commission presented a proposal of a "model clause". Until 1995 the Community had made use of several different formulations. The design proposed by the Commission, which the Council approved on May 29 1995, was the basic version of the conditionality clause I have studied in this thesis.

The conditionality clause is a design in two parts. The first is an "essential element" clause and the second is a "non-execution" clause. The conditionality clause is inspired by the Vienna Convention's provision on material breach as grounds for suspension or termination of international treaties. Its first part indicates the values the parties consider as essential elements of the regulated cooperation. The second part of the conditionality clause governs what actions one of the parties has the right to take when the other party commits a material breach of the agreement.

Between 1995 and 2006, the EC invoked the conditionality clause against 12 different states. This occurred 17 times all in all. Given that the normative foundation of the conditionality clause is designed in very broad terms, that is to say, there is a significant amount of normative margin for those who want to take advantage of it, 17 cases of application does not seem to be very many seen over a period of 11 years. Moreover, one should bear in mind that the conditionality clause has been in force between the EC and about 120 states in the mid-nineties and about 140 states in 2005. Moreover, all the 17 cases have appeared in the context of the EC's cooperation with African, Caribbean and Pacific countries, governed by the Lomé Convention and the Cotonou Agreement.

Such facts increase the scientific interest of studying the conditionality clause. The interest is also growing even stronger when the criticism formulated against the EC's policy to use the conditionality clause as an instrument is added. The use of conditionality clauses is a very interesting example of how legal constructions function as instruments for achieving political goals. This leads to the conclusion that the application of conditionality clauses is carefully scrutinized and criticized, which in turn means that the clauses are the centre of interesting debate and large attention. These circumstances all contribute to making research on the conditionality clauses particularly interesting.

### **8.1.2 Problem Definition and Point of Departure**

The thesis aims at studying how the conditionality clauses have been developed in theory and practice during the period between 1995 and 2006. I have chosen to focus on the application of conditionality clauses, and especially on how the decision to invoke the conditionality clause is taken and justified. I have created two research questions, which I organized my research around, and they can be seen as the core of my research interests. The first research question concerns the study of what values the EC included in the value base. This issue has two facets, the first of which is pro-active and aims to scrutinize how the EC has presented the normative content of the value base. The other facet of the first research question is reactive, and aims to identify the motives indicated by the EC in the 17 cases where the conditionality clause has been applied.

My theoretical starting point is based on a perception of law as a socially constructed phenomenon. The legal framework the Council has to refer to when acting in this field is the backbone of my study, but the legal framework is a part of a whole. This framework is but one, admittedly an important one, of the interests that form the EC's decision to apply, or refrain from applying, the conditionality clause. Inspired by several different scientific disciplines, I formulated a theoretical framework, which I departed from when I was working out a suitable method to study the legal construction "the conditionality clause". John Searle's theory on the construction of social reality is the cornerstone of my theoretical framework. I have also been inspired by how the social constructivists in International Relations theory consider "interests". With influences from critical, social constructivist researchers, both within the field of public international law and other areas of law, I have created a theoretical framework for my thesis. With the support of my theoretical framework, I am working with a critical review of all deci-

sions to apply the conditionality clause taken by the EC during the period 1995–2006. I have also focused on identifying different interests, both "EC interests" and the interests of different EU member states, as these, in my theoretical approach, may be influential when the Council decides to apply, or not to apply, conditionality clauses.

### **8.1.3 Three Scientific Horizons**

My analysis of the EC's use of conditionality clauses builds on knowledge gathered from three different horizons. I have made a comprehensive analysis of the historical background of the international relations in which the EC eventually came to apply the conditionality clause in. *The historical context* is necessary when trying to understand the reasons why conditionality clauses are applied. It is even necessary in order even to understand why conditionality clauses were ever invented. *The framework of Community law and international legal regulation* that the EC, the member states of the EU and those third countries which have agreements with the EC, have to relate to constitutes the second scientific horizon – a vital source of knowledge for those who want to try to understand the application of conditionality clauses. I have conducted an extensive analysis of this framework. Finally, I have conducted *detailed case-studies* of all the cases where the EC has invoked conditionality clause against third countries between 1995 and 2006. My focus has been centered on how the EC has communicated its actions, and I have contrasted this documentation with other sources such as materials from EU member states, the other states that are parties to the relevant agreements, material from the United Nations, Amnesty International and Human Rights Watch, in order to accurately illuminate the 17 cases of application of the conditionality clause.

### **8.1.4 Analysis**

In this chapter I return to the two research questions that I postulated in the introduction. Thereafter I comment on a few interesting trends in the application of the conditionality clauses that I have discovered in my work. Finally I discuss a number of points concerning the criticism of the EC's use of conditionality clauses.

#### *8.1.4.1 The First Research Question*

In order to examine what values the EC included in the value base I studied the text of the agreements, both the actual conditionality clauses and the preambles. The clauses are extremely generally formulated, and references are

made simply to "human rights, democratic principles and the rule of law". In the preamble of the Lomé (IV)bis Convention and the Cotonou Agreement quite a number of conventions on human rights are mentioned, in an attempt to clarify the normative range of the value base. The preamble of the Cotonou Agreement refers to 14 different conventions as well as "other instruments of humanitarian law".

It is clear that the EC intended to keep the value base as open as possible. The ability to specify the value base has been there all the time, but the choice has fallen on a strategy making it difficult to argue that a certain, fairly qualified, action would not fall under any of the provisions. It is also interesting to note that the EC is not a party to any of the conventions mentioned in the preambles.

The Commission's preparatory work gives a more precise picture, both of which values are included in the value base, in the Commission's view. The communication from the Commission introducing the conditionality clause is hardly much more precise than the preamble of the agreements, but as the cooperation between the EC and the ACP evolved, the Commission worked on specifying what the EC recognized as the provisions of the value base. In March 1998 the Commission published a more extensive and detailed communication. The communication defines "human rights", "democratic principles" and "rule of law". The purpose of the communication was to clarify for the ACP-states how these concepts were interpreted by the EC, but the most remarkable thing about the communication is what the Commission writes in the concluding section, after having taken the trouble to clarify the concepts themselves. The Commission indicates that the decision to invoke the clause is made following an *in casu* assessment that should be taken with regard to the political situation in the country. It is not difficult to contrast such a statement against other statements concerning, for example, the universality and indivisibility of human rights.

The other aspect of the first research question concerns an investigation of what types of violations of the value base have caused the EC to take action, relying on the conditionality clause. I six categories for the 17 cases of EC invocation of the clause between 1995 and 2006. These categories were:

1. Undemocratic regime change (9 cases)
2. Deficiencies in the process at the general election (2 cases)
3. Generally described human rights' violations (4 cases)
4. Gradual deterioration of democratic conditions in the country (1 case)

5. Consultations at the request of the ACP States (1 case)
6. Article 96 & 97 Cotonou in combination (1 case)

The largest category, by far, was "undemocratic regime change". It contains situations where a government has been replaced through a non-democratic process. The EC has used a variety of concepts in its descriptions of the events that have led to the invocation of the conditionality clause, but it is clear that all the events have one thing in common: the EC claims that the other party violated "democratic principles".

The second category, "deficiencies in the process at the general election", is related to the first category in that we are dealing with democratic principles. Moreover, all events in categories 1 and 2 are related to isolated historical events, unlike the other four categories, which tend to focus on development over a longer period of time.

The third category consists of the cases that were the most difficult to categorize. Though there are four cases, these have taken place in only two countries; Liberia and Zimbabwe. Moreover, two of the cases are follow-ups on the first decision to call Liberia to consultations. The cases are more difficult to categorize because they are more complex than the others. They concern long, very serious conflicts with several international players involved. The two case studies contain the most complicated conflicts of interest among the cases I studied in the thesis. Seen in this light, it is quite logical that the EC justification of why the consultations procedure was convened is less precise compared to the other cases.

I have named the fourth category "gradual deterioration of democratic conditions in the country." The state behind this categorization is Guinea. When the EC invoked Article 96 Cotonou, the decision was taken after a long period of dialogue between the EC and Guinea on the conditions for democracy in Guinea. The case study showed that there were several occasions during the previous years when the EC chose not to invoke the conditionality clause, but in this case, the EC opted to focus on political dialogue, according to the provisions set up for dialogue in the Cotonou agreement.

The fifth category consists of one unique case of consultations. Togo initiated the consultations by writing to the Commission. At that moment, cooperation with Togo had been suspended since 1992 except for a period between 1995 and 1998.

The sixth category consists of one of the consultations with Liberia. I mention the case to illustrate that it is the only case in which consultations



were initiated due to the other party's violation of article 97 Cotonou, which deals with serious cases of corruption.

#### *8.1.4.2 The Second Research Question*

The second research question was: what interests are considered when the decision to invoke the conditionality clause is taken? The purpose of studying this aspect of the use of conditionality clauses is to create better conditions to understand why the conditionality clause is invoked, and especially not invoked, in some cases but not in others even though the circumstances appear to be similar crimes against the value base.

It is a constructivist-inspired task I imposed on myself, but because my interest is to try to understand the decision to invoke the conditionality clause, a mapping of various relevant factors for the formulation of the decision is of great importance. I might add that the interests that I could identify harmonize with the other two research horizons I presented above. I have studied the competing interests with a historical background as well as competing interests created because of other policy goals and their legal enforcement mechanisms.

I have also divided the different interests into Community interests and national interests. The reason I made this division is simply because the Council is composed of member states. The EC's decision to invoke the conditionality clause is taken by 27 sovereign state governments, and these governments have state interests.

The most prominent Community interests have been fisheries policy and relations with other international organizations.

The fisheries policy is a highly interesting area in constant development. Since 1976 it has evolved with the different enlargements of the Community. Since 1997, the Council and the Commission have worked consistently to carefully study the effects of the external fisheries policy. The main rule is that the external fisheries policy must contribute to the Community's development cooperation to the extent that the fisheries policy is operated to benefit development cooperation, seen from the perspective of developing countries.

At the same time, my case studies show that the fisheries policy is not always conducted with the same objective as development cooperation in view. There are strong, EU-internal, interests playing an important part in the picture, and these interests are mainly financial, which lead to a tension between different priorities. The clearest evidence of this conclusion is that fisheries agreements always lack conditionality clauses. Moreover, it seems

that the consultations under the Cotonou agreement have sometimes been affected by the negotiations under the fisheries agreements (for example, in agreements with Guinea and the Comoros) and vice versa (the agreement with Mauritania).

Community relations with other international organizations is the second interest I identified in my case studies. The organizations concerned are first and foremost the United Nations, but also ECOWAS and the Organization of American States (OAS). The relationship with the United Nations differs from the other two examples since the member states of the Community are also members of the UN, and thus they are all bound by the UN Charter. Since the UN Charter stipulates that the obligations, resulting from UN membership takes precedence over other international obligations the UN membership has consequences on what policy options the Council will have at hand.

In my case studies, there are clear examples of how the EC chooses to leave the stage when other international organizations enter it. This is especially true when the UN Security Council decides to address the situation in a given country, but not only then. Regarding the relationship with ECOWAS, the EC handed over control of the situation both in Liberia and in the Ivory Coast.

The most striking example of how the EC's relations with other international organizations influenced the Council's decision to invoke the conditionality clause or not, I found when I conducted the case study of the Ivory Coast. In November 2002, several mass graves were found in the Ivory Coast. Instead of calling the Ivory Coast to consultations under the Cotonou Agreement, the Council chose to propose that the UN Security Council continued to manage the situation.

In addition to the Community interests of major importance to the Council decision on whether or not to invoke the conditionality clause, I have also studied various member state interests that may affect the decision. Since the Council votes to apply the conditionality clauses, it is possible for each Member State to prevent a particular decision. Although the decision to call a state to consultations is taken by unanimous decision, some Member States are likely to have more influence over the decision than others, and some member states nurture stronger national interests in the third countries than others.

I have noticed two types of member state interests in my case studies. The first is national economic interests and the other is the historical heritage in the form of currently existing ties with former colonies. A clear case is

France's conduct in relation to the conflict in the Ivory Coast in the autumn of 2002. In mid-December, there were more than 2 000 French soldiers in the Ivory Coast supporting the ECOWAS peace-keeping mission after the government suffered an attempted coup in September.

#### *8.1.4.3 Trends in the Application*

Since I studied the EC's use of the conditionality clause over a period of 11 years, I have the possibility to make comparisons over time. I have focused on how the Council has motivated its decisions to apply the conditionality clause to investigate whether there was any "change over time" during the period. Secondly, I was interested to see if there was any obvious trend in what types of violations of the value base which led to the Council deciding to call for consultations. Moreover, I was interested to explore whether the type of "appropriate measures" selected and imposed changed during the period.

Laakso, Kivimäki and Seppänen argue that the Zimbabwe-case 2001 constitutes a turning point in the EC's application of the conditionality clause. According to their analysis, the EC has not invoked the conditionality clause in cases other than cases of coups d'état since then. According to their theory, the reason for this practice is that a state where the government has just taken power through a coup would be sympathetic to the recognition a consultation brings, even if it means that "appropriate measures" will be applied. I think the theory is interesting, and my collected materials support it to a certain extent. However, it is doubtful whether there is actually a trend reversal. As my materials show, the great majority of consultations called, are because of coups d'état. This was also the trend before the Zimbabwe-case.

The other trend I examined was what type of measures the consultations resulted in. Typically speaking, the measures can be categorized as "positive", that is, incentive structures, or "carrots" as they often referred to, or "negative", that is, penalties in the form of suspension of payments or the like.

This trend is also researched by others, and there are claims that there is a clear watershed in the EC's practice. Fierro states that the Council in July 1999 differed from its previous sustained practice of negative measures to use positive action. The consultation she was referring to was the Niger-case. I am critical of Fierro's analysis, since the Niger case was only the second case of application of the conditionality clause in the ACP-EC Partnership Agreement, which makes it difficult to talk about a trend having been created.

My picture of how the EC used the services of both the incentive structures and sanctions as "appropriate measures" does not permit me to note a

trend, either one way or the other. Incentive structures seem more common, but sanctions have been used both against Haiti (2000 and onwards) and Zimbabwe (2001). More worrying, according to my view, are the signs that states that question the Council's assessment of the situation in the country face sanctions rather than incentives. Both Haiti and Zimbabwe openly criticized the Council's decision to call for consultations. Guinea-Bissau has on two occasions been called to consultations and on both occasions, Guinea-Bissau emphasized its willingness to cooperate. Consultations with Guinea-Bissau have never led to any "appropriate measures" being adopted.

#### *8.1.4.4 Is There any Substance in the Criticism of the EC's Use of the Conditionality Clause?*

Criticism of the EU's approach has mainly focused on two issues. The first is that the normative scope of the value base is too vaguely defined. This means that the parties have had difficulties to assess what constitutes a breach of the value base, according to some critics. The other important issue is that the Council allegedly invokes the conditionality clause in an inconsistent manner. Critics have argued that predictability is low, and thus criticized the Council's practice as being to the detriment of legal foreseeability regarding the estimation of the value base. According to the critics, the Council has treated similar cases in different ways, depending on undocumented circumstances.

I wish to stress here that the thesis is not about evaluating this critique as such. The reason why I have dealt with this question is that it is extremely interesting, and with the support of the investigation of how the conditionality clause has been applied, I am able to discuss the issue, based on the knowledge I accumulated during my thesis work.

I will now briefly summarize the discussion of the criticism of conditionality clause from the results of my case studies.

As the conditionality clause is worded, it is practically difficult not to find cases of breaches on almost a daily basis. This applies to both sides of the ACP-EC – Partnership Agreement. This fact is easy to take as a starting point for a law-based criticism of the instrument, especially a critique regarding legal certainty. My examination of the cases where the Council has decided to invoke the clause shows that this type of concern is misplaced. Even with a significant clarification of the value base, I have trouble seeing how the critics of the value base would come to any other conclusion regarding the question of whether there had been a breach of the relevant values or not in the cases where the clause has been invoked. Practice shows that the fear

of insufficient foreseeability regarding the contents of the value base design, leading to arbitrary application, is exaggerated.

However, I wish to highlight another problem with the "over-inclusive" value base. It seems that the very fact that many events constitute violations of the very broadly defined standards has led to the Council motivating its decisions in an unsatisfactory, ambiguous, way. The Council's decision to invoke the conditionality clause needs to be well motivated since otherwise it risks being regarded as non-legal, which in the long run would lead to the de-juridification of the conditionality clauses. When such point is reached, there will no longer be any justification for using a contractual clause as an instrument to disseminate human rights, democracy and the principle of rule of law in the world.

The lack of transparency makes itself clear in several situations regarding the EU's use of the conditionality clause. According to the Commission's proposal for the establishment of conditionality clauses they are to be inserted in all draft negotiating mandates for external agreements. The Council adopted the Commission's proposal, but history has shown that the conditionality clauses are neither introduced in certain types of agreements (sectoral agreement does not contain conditionality clauses), nor are they included in agreements with certain countries (e.g. USA, China, Cuba and Myanmar). The purpose of the Commission's proposal was to create a practice of always using the conditionality clause, to avoid suspicion that some sovereign states are considered to be more sovereign than others. The strategy has not succeeded fully, and in truth there was probably never anyone who had such hopes.

What does this mean in light of the criticism of the inconsistent use of the conditionality clause? The criticism is justified, and serious. The critique erodes the public confidence in the conditionality clause since it introduces a wedge of distrust regarding the instrument. It is relatively easy to accuse the EU of saying one thing while doing another.

However, the problem is complex. Human rights are used in two incompatible paradigms at the same time, which has grave consequences for the operationalization of human rights in a context of rights and obligations. To simplify, it could be argued that contract clauses that oblige parties to respect human rights are unnecessary in a system where human rights are universal and always binding. The benefits gained from promoting universal rights have been manifested mainly in the form of rhetorical advantages in the negotiation between the EC and third countries, but they become tainted with a difficult problem when the universal values prove to be open to interpretation once operationalized.

Once again, transparency constitutes the way forward to counter the criticism of double standards and hidden agendas. By avoiding concealment of the margin of appreciation present when the Council debates whether or not to refrain from denouncing human rights violations, the EU would avoid the criticism of double standards. The cost would be to indirectly recognize that human rights, when operationalized in legal social constructions as conditionality clauses, is not the same as those human rights, which declare that all entities are always bound by universal human rights. This cost is balanced by the advantage of no longer being the target of the (well merited) criticism of double standards. The emperor is, after all, naked.

# Referenslista

## LITTERATUR

- Arts, Karin, "European Community development cooperation, human rights, democracy and good governance: at odds or at ease with each other?", i Konrad Ginther et al. (red.), *Sustainable Development and Good Governance*, s. 259–273, Kluwer Academic Publishers, 1995
- Arts, Karin, "Development Cooperation and Human Rights: Turbulent Times for EU Policy." i M. Lister (red.), *New Perspectives on European Union Development Cooperation*, Boulder: Westview Press, 1999
- Arts, Karin, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*, Kluwer Law International, 2000
- Baaz, Mikael, *A Meta-Theoretical Foundation for the Study of International Relations in a Global Era – a Social Constructivist Approach*, Vasastadens bokbinderi, 2002
- Baehr, Peter, R., *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, Macmillan Press, 1996
- Bartels, Lorand, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press, 2005
- Bartels, Lorand, *Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements*, European Parliament, 2005, (2005a)
- Bergström, Carl Fredrik, *Comitology*, (C-F Bergström, PrintCenter Stockholm), 2003
- Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, Norstedts juridik, 2007, 3:e upplagan
- Bradley, Andrew, *An ACP Perspective and Overview of Article 96 Cases*, ECDPM Discussion Paper No. 64D, August 2005, ECDPM
- Brandtner, Barbara & Rosas, Allan, *Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice*, *European Journal of International Law* 9: 468–490, 1998
- Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 2003, 6th edition
- Bulterman, Miele, *Human Rights in the Treaty Relations of the European Community – Real Virtues or Virtual Reality?*, Intersentia, 2001

- Burrows, Noreen, Development Cooperation Defined, *22 E.L.Rev* (1997), s. 594.
- Carty, Anthony, *The Decay of International Law?*, Manchester University Press, 1986
- Cassese, Antonio, *International Law (andra upplagan)*, Oxford University Press, 2005
- Cavatorta, Francesco; Chari, Raj S.; Kritzinger, Sylvia & Arana, Arantza Gomez, EU External Policy-Making and The Case of Morocco: 'Realistically' Dealing with Authoritarianism?, *European Foreign Affairs Review* 13: 357–376, 2008
- Clapham, Andrew, Where is the EU's Human Rights Common Foreign Policy, and How is it Manifested in Multilateral Fora?, i Alston (red.) *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999
- Cramér, Per, *Neutralitet och europeisk integration*, Norstedts Juridik AB, 1998
- Craig, Paul & de Búrca Gráinne, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2008
- Crawford, G, Whither Lomé? The mid-term review and the decline of partnership, paper presented at DSA Conference, University of Reading, 18–20 September 1996, p. 7
- Cremona, Marise, Human Rights and Democracy Clauses in the EC's Trade Agreements, in Emilou, Nicholas & O'Keeffe David, (eds.), *The European Union and World Trade Law*, John Wiley & Sons, 1996
- Cremona, Marise, Report of the Community Rapporteur, External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law, FIDE 2006, 2006, <http://www.fide2006.org>
- Dashwood, Alan och Heliskoski, Joni, The Classic Authorities Revisited, i Dashwood, Alan och Hillion, Christophe (redaktörer), *The General Law of EC External Relations*, Sweet & Maxwell, 2000
- Dashwood, Alan och Hillion, Christophe (redaktörer), *The General Law of EC External Relations*, Sweet & Maxwell, 2000
- Eeckhout, Piet, *External Relations of the European Union, Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, 2004
- Eeckhout, Piet, General Report, External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law, FIDE 2006, 2006, <http://www.fide2006.org>



- Emilou, Nicholas, The Death of Exclusive Competence?, 21 *European Law Review*, 1996, s. 294
- Erhag, Thomas, Fri rörlighet och finansiering av social trygghet, Santérus förlag, 2002
- Eriksson, Johan, Konstruktivism, i Jakob Gustavsson & Jonas Tallberg (red.), *Internationella Relationer*, Studentlitteratur, 2006
- Evans, Malcolm D. (red.), *International Law* (andra upplagan), Oxford University Press, 2006
- Fierro, Elena, The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice, Martinus Nijhoff Publishers, 2003
- Fouwels, Martine, The European Union's Common Foreign and Security Policy and Human Rights, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 15/3, 291–324, Netherlands Institute of Human Rights, 1997
- Freedman, J, Review of Lomé IV, *West Africa* no. 4075, 20–26 November 1995, s. 1796
- Frisch, Dieter, The Future of the Lomé Convention, Initial reflections on Europe's Africa Policy after the year 2000, *ECDPM Working paper* No. 11, Maastricht, 1996
- Frost, Robert, *Mountain Interval*, Henry Holt cop., 1920
- Giddens, Anthony, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Polity Press, 1984
- Glavå, Mats och Petrusson, Ulf, Illusionen om rätten – juristprofessionen och ansvaret för rättskonstruktionerna, *Erkännelse og engasjement. Minnesemniar for David Roland Doublet*, Fagbokforlaget, 2002
- Glavå, Mats, Principbefästade undantagslagstiftning, rättskonstruktionistiska reflektioner med utgångspunkt i Britannia-principen och Lex Britannia, i Johansson, Svante O. (red.), *Nya och gamla perspektiv på transporträtten*, Svenska Sjärrättsföreningen, 2003
- Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas (red.), *Internationella relationer*, Studentlitteratur, 2006
- Groux, J, Le parallélisme des compétences internes et externes de la Communauté économique européenne, 14 CDE 1, 1978
- Hall, Martin, Realism, i Jakob Gustavsson & Jonas Tallberg (red.), *Internationella Relationer*, Studentlitteratur, 2006
- Harris, D.J., *Cases and Materials on International Law* (femte upplagan), Sweet and Maxwell, 1998
- Hawking, Stephen, *A Briefer History of Time*, Bantam Books, 2005
- Hettne, Jörgen och Otken Eriksson, Ida (red.), *EU-rättslig metod*, Norstedts Juridik AB, 2005

- Horner, S, Spotlight on Lomé IV mid-term review, *The Courier*, mars-april 1994
- Hunt, Alan, The Theory of Critical Legal Studies, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 6 No. 1, Oxford University Press, 1986
- Jackson, Robert & Sørensen, Georg, Introduction to International Relations, Theories and approaches, Oxford University Press, 2007, 3rd ed.
- Kamminga, Menno, Human Rights and the Lomé Conventions, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1 1989
- Kennedy, David, International Legal Structures, Nomos Verlagsgesellschaft, 1987
- Kennedy, Duncan, The Structure of Blackstone's Commentaries, 28 *Buffalo Law Review*, 1979, s. 205
- King, T, Human Rights in the Development Policy of the European Community: Towards a European World Order?, *XXVIII Netherlands Yearbook of International Law*, 1997, s. 51–99
- Koskenniemi, Marti, From Apology to Utopia – The Structure of International Legal Argument, Cambridge University Press, 2005 (reissue with new epilogue)
- Laakso, Liisa, Kivimäki, Timo & Seppänen, Maaria, Evaluation of Coordination and Coherence in the Application of Article 96 of the Cotonou Partnership Agreement, Studies in European Development Co-operation Evaluation No. 6, European Union, Aksant Academic Publishers, 2007
- Lavranos, Nikolaos, Opinion 1/03, Lugano convention, *Common Market Law Review*, 43: 1087–1100, Kluwer Law International, 2006
- Lequesne, Christian, Fisheries Policy – Letting the Little Ones Go?, i Wallace, H, Wallace, W & Pollack, M.A, (eds.), Policy-Making in the European Union, 5th ed., Oxford University Press, 2005
- MacCormick, Neil & Weinberger. Ota, An Institutional Theory of Law: New Approaches to Legal Positivism, Dordrecht, 1986
- Malcolm, Noel, Aspects of Hobbes, Oxford University Press, 2004 (pocket-upplaga, samma upplaga utgiven inbunden 2002)
- Marín, Manuel, "Human Rights are the backbone of our policy", *The Courier*, no. 137, januari-februari 1993
- McGoldrick, Dominic, International relations Law of the European Union, Longman, 1997
- von Meijenfeldt, R; Santiso, C; Ängeby, M m.fl., Dialogue for Democratic Development, Bröderna Carlssons Boktryckeri AB, 1999
- Morgenthau, Hans J., Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace, 6th ed., Knopf, 1985

- Mosoti, Victor, Dispute Resolution Under the ACP-EU Cotonou Agreement: A Need for Reform?, *Trade Negotiations Insights*, ECDPM, ICTSD, Vol. 2, Issue No. 1, February 2003
- Nuttall, Simon J., European Political Co-operation, Clarendon Press, 1992
- Pagni, L, ACP-EEG negotiations open in Luxemburg, *The Courier* no. 82, november-december 1983, gula sidor, I–IV
- Peers, Steve, Case C-268/94, *Portugal v. Council*, (development policy), [1996] ECR I-6177 (Full Court), *Common Market Law Review*, 35: 539–555, 1998
- Pöyhönen, Juha, The Critical Legal studies Movement – alternativ rättsdogmatik i USA, 28 *Retfærd*, Akademisk Forlag, 1985
- Rhein, Eberhard, The Lomé Agreement: Political and Juridical Aspects of the Community Policy towards LDC's, 12 C.M.L.Rev. 1975
- Riedel, Eibe & Will, Martin, Human Rights Clauses in External Agreements, i Alston, Philip (red.) *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999
- Rosas, Allan, The European Union and Mixed Agreements, i Dashwood, Alan & Hillion, Christophe, *The General Law of E.C. External Relations*, Sweet & Maxwell, 2000
- Santiso, Carlos, Reforming European Aid: Development Cooperation as an Element of Foreign Policy, *European Foreign Affairs Review* 7: 401–422, Kluwer Law International 2002
- Schollin, Kristoffer, Digital Rights Management, The New Copyright, Jure Förlag AB, 2008
- Searle, John R., Konstruktionen av den sociala verkligheten, Bokförlaget Daidalos, 1999
- Shaw, Malcolm N., International Law (femte upplagan), Cambridge University Press, 2003
- Smith, Karen E. The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?, *European Foreign Affairs Review*, 3:253–274, 1998
- Stevens, Christopher; Meyn, Mareike; kennan, Jane; Bilal, Sanoussi; Braun-Munzinger, Corinna; Jerosch, Franziska; Makhan, Davina & Rampa, Francesco, The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008, ODI, ECDPM, 2008.
- Sørensen, Georg (red.), Political Conditionality, Frank Cass and Company Ltd, 1993
- Tomaševski, Katarina, Between Sanctions and Elections, Pinter, 1997

- Tomaševski, Katarina, *Responding to Human Rights Violations, 1946–1999*, Kluwer Law International, 2000
- Traore, A, Run-up to the Fiji Council, *The Courier*, no. 84, mars-april 1984, gula sidor I–IV
- Unger, Roberto Mangabeira, *The Critical Legal Studies Movement*, Harvard University Press, 1986
- Utrikespolitiska Institutet, Centralafrikanska republiken, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se)
- Utrikespolitiska Institutet, Comorererna, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se)
- Utrikespolitiska Institutet, Elfenbenskusten, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se)
- Utrikespolitiska Institutet, Fiji, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se)
- Utrikespolitiska Institutet, Guinea, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se)
- Utrikespolitiska Institutet, Guinea-Bissau, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se)
- Utrikespolitiska Institutet, Haiti, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se)
- Utrikespolitiska Institutet, Liberia, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se)
- Utrikespolitiska Institutet, Mauretanien, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se)
- Utrikespolitiska Institutet, Niger, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se)
- Utrikespolitiska Institutet, Togo, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se)
- Utrikespolitiska Institutet, Zimbabwe, [www.landguiden.se](http://www.landguiden.se)
- Wennerström, Erik O., *The Rule of Law and the European Union*, Iustus förlag, 2007
- Wiklund, Ola, *EG-Domstolens tolkningsutrymme*, juristförlaget, Norstedts Juridik AB, 1997
- Wrange, Pål, En diskussion utan innehåll? Critical Legal Studies och folkrätten, *Juridisk Tidskrift*, Juristförlaget, 1990, s. 256
- Wrange, Pål, Från domstolssession till jamsession eller Martti Koskenniemi och juridikens slut, 64 *Retfærd*, 1994, s. 3
- Wrange, Pål, Impartial or Uninvolved? The Anatomy of 20th Century Doctrine on the Law of Neutrality, [www.dokument.se](http://www.dokument.se), 2007
- Young-Anawaty, Amy, Human Rights and the ACP-EEG Lomé II Convention: Business as usual at the EEG, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 13 [1980]
- Youngs, Richard, *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford University Press, 2001
- Youngs, Richard, European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years On, *European Foreign Affairs Review*, 6: 355–373, Kluwer Law International, 2001 (2001a)
- Zartman, I. William, *The Politics of Trade Negotiations between Africa and the European Economic Community*, Princeton University Press, Princeton, 1971

Zwamborn, Marcel, Human Rights Promotion and Protection through the External Relations of the European Community and the Twelve, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1 1989

## **INTERNATIONELLA TRAKTATER OCH RESOLUTIONER**

Charter of the United Nations (UNC / FNS), San Fransisco den 26 juni 1945, 1 UNTS XVI med ändringar

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), 30/10/1947, United Nations, Treaty Series, vol. 55, p. 187.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, upprättad i Rom 4 november 1948

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, 16 december 1966, 999 UNTS 171

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 16 december 1966, 999 UNTS 3

Amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter (1969).

Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna 23/05/1969, A/CONF. 39/11/Add.2

Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, Vienna, 21/3/1986, Doc. A/CONF.129/15

African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights, antagen 27 juni 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982)

United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay den 10 december 1982, UN Doc A/Conf. 62/122 of October 7, 1982

Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 22/5/2001

## **FN**

### **Resolutioner från Säkerhetsrådet**

Resolution 216 (1965) antagen den 12 november 1965.

Resolution 788 (1992) antagen den 19 november 1992, S/RES/788 (1992)

Resolution 813 (1993) antagen den 26 mars 1993, S/RES/813 (1993)

Resolution 841 (1993) antagen den 16 juni 1993, S/RES/841 1993

Resolution 856 (1993), antagen den 10 augusti 1993, S/RES/856 (1993)

Resolution 861 (1993), antagen den 27 augusti 1993, S/RES/861 1993

Resolution 866 (1993), antagen den 22 september 1993, S/RES/866 (1993)  
Resolution 867 (1993), antagen den 23 september 1993, S/RES/867 (1993)  
Resolution 873 (1993), antagen den 13 oktober 1993, S/RES/873 (1993)  
Resolution 905 (1994), antagen den 23 mars 1994, S/RES/904 (1994)  
Resolution 917 (1994), antagen den 6 maj 1994, S/RES/917 (1994)  
Resolution 933 (1994), antagen den 30 juni 1994, S/RES/933 (1994)  
Resolution 940 (1994), antagen den 31 juli 1994, S/RES/940 (1994)  
Resolution 944 (1994), antagen den 29 september 1994, S/RES/944 (1994)  
Resolution 950 (1994), antagen den 21 oktober 1994, S/RES/950 (1994)  
Resolution 972 (1995), antagen den 13 januari 1995, S/RES/972 (1995)  
Resolution 975 (1995), antagen den 30 januari 1995, S/RES/975 (1995)  
Resolution 985 (1995), antagen den 13 april 1995, S/RES/985 (1995)  
Resolution 1001 (1995), antagen den 30 juni 1995, S/RES/1001 (1995)  
Resolution 1014 (1995) on extension of the mandate of the UN Observer  
Mission in Liberia, S/RES/1014 (1995)  
Resolution 1020 (1995) on adjustment of the mandate of the UN Observer  
Mission in Liberia and implementation of the peace process in Liberia,  
S/RES/1020 (1995)  
Resolution 1041 (1996) The situation in Liberia, S/RES/1041 (1996)  
Resolution 1048 (1996), antagen den 29 februari 1996, S/RES/1048  
(1996)  
Resolution 1059 (1996) The situation in Liberia, S/RES/1059 (1996)  
Resolution 1063 (1996), antagen den 28 juni, S/RES/1063 (1996)  
Resolution 1071 (1996) The situation in Liberia, S/RES/1071 (1996)  
Resolution 1083 (1996) The situation in Liberia, S/RES/1083 (1996)  
Resolution 1085 (1996), antagen den 29 november 1996, S/RES/1085  
(1996)  
Resolution 1086 (1996), antagen den 5 december 1996, S/RES/1086  
(1996)  
Resolution 1100 (1997) The situation in Liberia, S/RES/1100 (1997)  
Resolution 1116 (1997) antagen den 27 juni 1997, S/RES/1116 (1997)  
Resolution 1123 (1997), antagen den 30 juli 1997, S/RES/1123 (1997)  
Resolution 1125 (1997) antagen den 6 augusti 1997, S/RES/1125 (1997)  
Resolution 1132 (1997) antagen 8 oktober 1997, S/RES/1132 (1997)  
Resolution 1136 (1997) antagen den 6 november 1997, S/RES/1136  
(1997)  
Resolution 1141 (1997), antagen den 28 november 1997, S/RES/1141  
(1997)  
Resolution 1152 (1998), antagen den 5 februari 1998, S/RES/1152 (1998)

Resolution 1159 (1998), antagen den 27 mars 1998, S/RES/1159 (1998)  
Resolution 1171 (1998) antagen den 5 juni 1998, S/RES/1171 (1998)  
Resolution 1182 (1998) antagen den 14 juli 1998, S/RES/1182 (1998)  
Resolution 1201 (1998) antagen den 15 oktober 1998, S/RES/1201 (1998)  
Resolution 1212 (1998), antagen den 25 november 1998, S/RES/1212 (1998)  
Resolution 1271 (1999) antagen den 22 oktober 1999, S/RES/1271 (1999)  
Resolution 1277 (1999), antagen den 30 november 1999, S/RES/1277 (1999)  
Resolution 1306 (2000) antagen den 5 juli 2000, S/RES/1306 (2000)  
Resolution 1343 (2001) antagen den 7 mars 2001, S/RES/1343 (2001)  
Resolution 1458 (2003) antagen den 28 januari 2003, S/RES/1458 (2003)  
Resolution 1464 (2003) antagen den 4 februari 2003, S/RES/1464 (2003)  
Resolution 1467 (2003) antagen den 18 mars 2003, S/RES/1467 (2003)  
Resolution 1478 (2003) antagen den 6 maj 2003, S/RES/1478 (2003)  
Resolution 1479 (2003) antagen 13 maj 2003, S/Res/1479 (2003)  
Resolution 1497 (2003) antagen den 1 augusti 2003, S/RES/1497 (2003)  
Resolution 1498 (2003) antagen 4 augusti 2003, S/Res/1498 (2003)  
Resolution 1509 (2003) antagen den 19 september 2003, S/RES/1509 (2003)  
Resolution 1514 (2003) antagen den 13 november 2003, S/Res/1514 (2003)  
Resolution 1521 (2003) antagen den 22 december 2003, S/RES/1521 (2003)  
Resolution 1527 (2004) antagen den 4 februari 2004, S/Res/1527 (2004)  
Resolution 1528 (2004) antagen den 27 februari 2004, S/Res/1528 (2004)  
Resolution 1529 (2004), antagen den 29 februari 2004, S/RES/1529 (2004)  
Resolution 1542 (2004), antagen den 30 april 2004, S/RES/1542 (2004)  
Resolution 1572 (2004) antagen den 15 november 2004, S/RES/1572 (2004)  
Resolution 1576 (2004), antagen den 29 november 2004, S/RES/1576 (2004)  
Resolution 1584 (2005) antagen den 1 februari 2005, S/RES/1584 (2005)  
Resolution 1594 (2005) antagen den 4 april 2005, S/RES/1594 (2005)  
Resolution 1600 (2005) antagen den 4 maj 2005, S/RES/1600 (2005)  
Resolution 1603 (2005) antagen den 3 juni 2005, S/RES/1603 (2005)  
Resolution 1608 (2005), antagen den 22 juni 2005, S/RES/1608 (2005)

Resolution 1609 (2005) antagen den 24 juni 2005, S/RES/1609 (2005)  
Resolution 1632 (2005) antagen den 18 oktober 2005, S/RES/1632 (2005)  
Resolution 1633 (2005) antagen den 21 oktober 2005, S/RES/1633 (2005)  
Resolution 1643 (2005) antagen den 15 december 2005, S/RES/1643  
(2005)

### **Uttalanden från Säkerhetsrådets ordförande**

Uttalande från ordförandeskapet på Säkerhetsrådets vägnar, 22 januari 1991,  
S/22133  
Uttalande från ordförandeskapet på Säkerhetsrådets vägnar, 7 maj 1992,  
S/23886  
Statement by the President of the Security Council, 25 February 1994,  
S/PRST/1994/9  
Statement by the President of the Security Council, 23/5/1994, S/PRST/  
1994/25  
Press statement on Liberia by the president of the Security Council, 13/2/2002,  
SC/7301  
Press statement by Security Council President on Côte d'Ivoire, Press Release  
SC/7886, AFR/719  
Statement by the President of the Security Council, 4/12/2003, S/PRST/  
2003/25  
Statement by the President of the Security Council, 5/8/2004, S/PRST/  
2004/29  
Statement by the President of the Security Council, 31/03/05, S/PRST/  
2005/14

### **Rapporter från FN:s Generalsekretariat**

Commission on Human Rights, Situation of Human Rights in Togo, Reso-  
lution 1993/75  
Situation of human rights in Togo, Report by the Secretary General, Com-  
mission on Human Rights, E/CN.4/1994/59  
Seventh progress report of the Secretary-General on the United Nations  
observer mission in Liberia, 14/10/1994, S/1994/1167  
Report of the Secretary-General on the United Nations mission in Haiti,  
5/6/1996, S/1996/416  
Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in  
Haiti, S/1997/564, 19/7/1997  
Final report of the Secretary General on the United Nations Observer Mis-  
sion in Liberia, 12/9/1997, S/1997/712



Report of the Secretary-General pursuant to resolution 1136 (1997) concerning the situation in the Central African republic, 23/1/1998, S/ 1998/61

Report of the Secretary-General pursuant to resolution 1152 (1998) concerning the situation in the Central African republic,, 23/2/1998, S/ 1998/148

Report of the Secretary-General on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti, 11/11/1998, S/1998/1064

Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1216 (1998) relative to the situation in Guinea-Bissau, 17/3/1999, S/1999/294

Report of the Secretary-General on developments in Guinea-Bissau and on the activities of the United nations peace-building support office in that country, 23/12/1999, S/1999/1276

Report of the Secretary-general on the United Nations Civilian Police Mission in Haiti, 25/2/2000, S/2000/150

Thirteenth report of the Secretary General on the United Nations mission in Sierra Leone, 14/3/2002, S/2002/267

First progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia, 15/12/2003, S/2003/1175

Report of the Commission of Inquiry on the events connected with the march planned for 25 March 2004 in Abidjan by the Commission on human rights, annexed to Letter dated 12 May 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2004/384

Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Côte d'Ivoire submitted pursuant to Security Council resolution 1514 (2003) of 13/11/2003, S/2004/3

Report of the Secretary-General on Haiti, 16/4/2004, S/2004/300

Interim report of the Secretary-general on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 30/8/2004, S/2004/698

Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 18/11/2004, S/2004/908

First report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire, 2/6/2004, S/2004/443

Second report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire, 27/8/2004, S/2004/697

Fourth progress report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire, 18/3/2005, S/2005/186

Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 25/2/2005, S/2005/124

Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 13/5/2005, S/2005/313

Fifth progress report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire, 17/6/2005, S/2005/398

Secretary-General appoints UN-Habitat Head as Special Envoy for Human Settlement Issues in Zimbabwe, 20/6/2005, Press Release SG/SM/9943

Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe to assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina by the UN Special Envoy on Human Settlements Issues in Zimbabwe Mrs. Anna Kajumulo Tibaijuka, 18/7/2005

Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 6/9/2005, S/2005/631

Sixth progress report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire, 26/9/2005, S/2005/604

Secretary-General remains deeply concerned about humanitarian situation in Zimbabwe, 31/10/2005, Press Release SG/SM/10195

### **FN, Övrigt referensmaterial**

Universal Declaration of Human Rights, GA Res. 217A, UN Doc. A/810 (1948)

Commission on Human Rights, Situation of Human Rights in Togo, Resolution 1993/75

UN Press release 8/1/2004, SG/SM/9106, AFR/806

President Patassés brev till FN:s generalsekreterare och FN:s Säkerhetsråd daterat den 4 juli 1997, S/1997/561, 22 juli 1997

Ninth report of the Secretary-General on the United Nations mission in the Central African Republic (MINURCA), S/2000/24 14/January 2000, para. 34

The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS, December 2001, International Development Research Center, 2001

Linás-Marcoussis Agreement, Annex 1 to the letter dated 27 January 2003 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2003/99

UNGA Resolution 58/120, Special emergency economic assistance for the recovery and the development of the Comoros, 17/12/2003

Report of the Secretary General, "Humanitarian assistance and rehabilitation for countries and regions UNGA", UNGA A/59/293, 24/08/2004  
UN general Assembly, 2005 World Summit Outcome, A/60/L.1, 15/9/2005

Guinea. Armed men fire at president's car, bodyguards return fire, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <http://www.irinnews.org>, senast besökt 10/10/2006

Guinea: Indifference marks return to multi-party elections, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <http://www.irinnews.org>, senast besökt 10/10/2006

Guinea: Pivotal municipal elections set for December, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <http://www.irinnews.org>, senast besökt 10/10/2006

Guinea: Ruling party wins landslide in pivotal local elections, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <http://www.irinnews.org>, senast besökt 10/10/2006

## Sverige

Regeringsbeslut, UD2001/52/AF, 25/1/2001

Förhållningsätt för utvecklingssamarbetet med Zimbabwe, januari 2001–juni 2002, Bilaga till Regeringsbeslut, UD2001/52/AF, 25/1/2001, s. 7  
Utrikesdepartementet, Mänskliga rättigheter i Niger 2004, <http://www.manskligarattigheter.gov.se>

Utrikesdepartementet, Pressmeddelande 13/12/2004

Utrikesdepartementet, Uttalande av Laila Freivalds med anledning av valet i Zimbabwe, 2/4/2005

Regeringens skrivelse 2008/09:11, Frihet från förtryck – skrivelse om Sveriges demokratibistånd, 18/9/2008

## EEG / EG / EU

### **Europeiska gemenskapernas officiella tidning / Europeiska unionens officiella tidning**

1964

Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté, OJ 093, 11/06/1964, s.1431

1969

Förordning 543/69, 25 mars 1969, om harmonisering av viss social lagstiftning om vägtransporter, EGT L 77, 20/3/1969, s. 49

1970

Regulation (EEC) No 2141/70 of the Council of 20 October 1970 laying down a common structural policy for the fishing industry, OJ L 236, 27/10/1970, p. 1

Regulation (EEC) No 2142/70 of the Council of 20 October 1970 on the common organisation of the market in fishery products, OJ L 236, 27/10/1970, p. 5

Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté, OJ L 282, 28/12/1970, s. 2

Décision du Conseil du 29 septembre 1970, portant conclusion de la convention d'association entre la Communauté économique européenne et les états africains et malgache associés à cette Communauté, OJ L 282, 28/12/1970, s. 1

1972

Accession of Denmark, Ireland and the United Kingdom (1972), OJ L 73, 27/03/1972

1976

Accession of Denmark, Ireland and the United Kingdom (1972), Official Journal L 73, 27/03/1972

ACP-EEC Convention of Lomé, OJ L 025, 30/01/1976, s. 2

1977

Gemensam förklaring av Europaparlamentet, Rådet och Kommissionen av den 5 april 1977 om grundläggande rättigheter, OJ C 103, 27/04/1977, s. 1

Written Question No. 941/76 by Mr. Van der Hek to the Council of the European Communities "on the human rights situation in Uganda", OJ C 214, 7/09/1977

1978

Question écrite No 115/78 de M. Adams à la Commission: Empire Centrafricain, OJ C 199, 21/08/1978, s. 27

1980

Rådets förordning (EEG) nr 2213/80 av den 27 juni 1980 om slutande av avtal mellan Guinea Bissaus regering och Europeiska ekonomiska gemenskapen om fiske längs Guinea Bissaus kust och om två skriftväxlingar därom, EGT L 226, 29/08/1980, s. 33

Second ACP-EEG Convention signed at Lomé on 31 October 1979, OJ L 347, 22/12/1980 s. 1

1983

Agreement between the European Economic Community and the Government of the Revolutionary People's Republic of Guinea on fishing off the Guinean Coast, OJ L 111, 27/4/1983, p. 2

1986

Third ACP-EEG Convention signed at Lomé on 8 December 1984, OJ L 086, 31/03/1986, s. 3

1987

Europeiska enhetsakten, OJ L 169, 29/06/1987, s. 1

1988

Agreement between the European Economic Community and the Islamic Federal Republic of the Comoros on fishing off Comoros – Protocol setting out the fishing opportunities and financial compensation provided for under the Agreement between the European Economic Community and the Islamic Federal Republic of the Comoros on fishing off Comoros, OJ L 137, 02/06/1988, p. 19

1990

Framework Agreement for trade and economic cooperation between the European Economic Community and the Argentine Republic – Exchange of Letters, OJ L 295, 26/10/1990

1991

Fjärde AVS-EEG-konventionen undertecknad i Lomé den 15 december 1989, EGT L 229, 17/08/1991

Inbördes överenskommelse om de åtgärder och förfaranden som krävs för genomförande av den fjärde AVS-EEG-konventionen, (91/402/EEG), EGT L 229, 17/8/1991, s. 301

## 1992

Rådets förordning (EEG) nr 443/92 av den 25 februari 1992 om finansiellt och tekniskt bistånd till och ekonomiskt samarbete med utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika, OJ L 052, 27/02/1992 s. 1

Framework Agreement for cooperation between the European Economic Community and the Eastern Republic of Uruguay, OJ L 94, 08/04/1992

Fördraget om Europeiska unionen, signerat 7 februari 1992, EGT C 191, 29/6/1992

Framework Agreement for cooperation between the European Economic Community and the Republic of Paraguay OJ L 313, 30/10/1992, s. 71

Resolution on the Human Rights in Togo, European Parliament Resolution B3-1437, 1451 and 1469/92, OJ C 305, 23/11/92, s. 153

Agreement between the European Economic Community and the Republic of Albania, on trade and commercial and economic cooperation, OJ L 343, 25/11/1992 s. 2

Trade and Commercial and Economic Co-operation Agreement with Estonia, 1992 OJ L 403, 31/12/1992 s. 1

Trade and Commercial and Economic Co-operation Agreement with Latvia, 1992 OJ L 403, 31/12/1992 s. 10

Trade and Commercial and Economic Co-operation Agreement with Lithuania, 1992 OJ L 403, 31/12/1992 s. 19

Agreement for trade and cooperation between the European Economic Community and Macao, OJ L 404, 31/12/1992, p. 27

## 1993

Resolution on Togo, European Parliament Resolution B3-0223, 0226, 0231, 0247, 0263 and 0267/03, OJ C 72, 15/3/93, p. 115

Council Regulation (EEC) No 1608/93 of 24 June 1993 introducing an embargo concerning certain trade between the European Economic Community and Haiti, OJ L 155, 26/6/1993, p. 2

Resolution on Togo, European Parliament Resolution B3-1567, 1590, 1612, and 1628/93, OJ C 329, 6/12/93, p. 273

Förordning 1608/93, EGT L 155, 26/6/1993, s. 2

## 1994

Resolution on Togo, European Parliament Resolution, B3-0352/94, OJ C 91, 28/3/94, p. 223

- Beslut 94/578/EG: Rådets beslut av den 18 juli 1994 om ingående av Samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Indien om partnerskap och utveckling, EGT L 223, 27/08/1994 s. 2
- Samarbetsavtal mellan Europeiska gemenskapen och Indien om partnerskap och utveckling, EGT L 223, 27/08/1994, s. 24
- Europaavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Rumänien, å andra sidan, EGT L 357, 31/12/1994 s. 2
- Europaavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Bulgarien, å andra sidan, EGT L 358, 31/12/1994 s. 3
- Europaavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Tjeckien, å andra sidan, EGT L 360, 31/12/1994 s. 2
- Europaavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Slovakien, å andra sidan, EGT L 359, 31/12/1994 s. 2

#### 1995

- Ramavtal för samarbetet mellan Europeiska ekonomiska Gemenskapen och Federativa republiken Brasilien, EGT L 262, 01/11/1995 s. 54
- Protokoll till den fjärde AVS-EG-konventionen till följd av Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen, EGT L 317, 30/12/1995 s. 3
- Beslut nr 6/95 av ministerrådet för AVS EG av den 20 december 1995 om övergångsbestämmelser som gäller från och med den 1 januari 1996 (95/584/EG), EGT L 327, 30/12/1995 s. 32

#### 1996

- Tillägg till protokollet om fastställande för perioden 15 november 1995–31 juli 1996 av de fiskemöjligheter och den ekonomiska kompensation som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Mauretaniens kust, EGT L 76, 26/3/1996, s. 27
- Resolution om situationen i Liberia, EGT C 141, 13/05/1996, s. 210
- Resolution om situationen för inbördeskriget i Liberia 23 maj 1996, EGT C 166, 10/06/1996 s. 207
- 96/382/EG: Rådets beslut av den 10 juni 1996 om ingående av avtalet genom skriftväxling om provisorisk tillämpning av det protokoll vari de

fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Guineas regering om fiske utanför Guineas kust fastställs för tiden från och med den 1 januari 1996 till och med den 31 december 1997, EGT L 157 29/6/1996, s. 1

Avtal om samarbete om havsfiske mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska Republiken Mauretanien, EGT L 334, 23/12/1996, s. 20

#### 1997

Rådets förordning (EG) nr 408/97 av den 24 februari 1997 om ingående av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Mauretanien om samarbete om havsfiske och om fastställande av tillämpningsföreskrifter för avtalet, EGT L 62, 4/3/1997, s. 1

Yttrande från Ekonomiska och Sociala kommittén om ”Grönbok om förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet – Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap”, EGT C 296, 29/9/1997, s. 65

Resolutions adopted on the social situation in Niger, ACP-EU/2138/97/fin, OJ C 308, 09/10/97

Europaparlamentets resolution om Kommissionens Grönbok om förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet – Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap, A4-0274/97, EGT C 325, 27/10/1997, s. 28

Avtal om partnerskap och samarbete som upprättar ett partnerskap mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Ryska federationen, å andra sidan, EGT L 327, 28/11/1997, s. 3

Resolution om situationen i Togo, B4-0937, 0949, 0952, and 0988/97, EGT 371, 08/12/97, s. 209

#### 1998

Avtal om partnerskap och samarbete mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Ukraina, EGT L 49, 19/2/1998, s. 3

Framework Agreement on Cooperation between the European Economic Community and the Cartagena Agreement and its member countries, namely the Republic of Bolivia, the Republic of Colombia, the Republic of Ecuador, the Republic of Peru and the Republic of Venezuela, OJ L 127, 29/04/1998, s. 11

Resolution om Kommissionens meddelande om riktlinjer inför förhandlingarna om nya samarbetsavtal med länderna i Afrika, Västindien och



- Stillahavsområdet (AVS) (KOM(97) 537), A4-0085/98, EGT C 138, 4/5/1998, s. 108, p. 19
- 98/344/EG: Rådets beslut av den 27 april 1998 om slutande av avtalet med ändringar av fjärde AVS-EG-konventionen undertecknat i Mauritius den 4 november 1995, EGT L 156, 29/05/1998 s. 1
- Avtal om ändring av fjärde AVS-EG-konventionen undertecknat i Mauritius den 4 november 1995, EGT L 156, 29/05/1998 s. 3
- Information om tidpunkten för ikraftträdandet av avtalet om ändring av fjärde AVS-EG-konventionen, undertecknat i Mauritius den 4 november 1995, EGT L 156, 29/05/1998 s. 107
- 98/449/EG: Rådets beslut av den 29 juni 1998 om att ingå avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Guineas regering om provisorisk tillämpning av det protokoll vari de fiskemöjligheter och de ekonomiska motpartsmedel som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Guineas regering om fiske utanför Guineas kust fastställs för tiden från och med den 1 januari 1998 till och med den 31 december 1999, EGT L 196 14/7/1998, s. 28
- Skriftlig fråga P-0843/98 från Jean-Antoine Giansily (UPE) till Kommissionen, 11 mars 1998, EGT C 304, 2/10/1998, s. 159

## 1999

- Rådets beslut av den 11 mars 1999 om förfarandet för att genomföra artikel 366a i den fjärde AVS-EG-konventionen (1999/214/EG), EGT L 75, 20/3/1999, s. 32
- Rättsstat, respekt för de mänskliga rättigheterna och god förvaltning av offentlig verksamhet Utmaningar för partnerskapet mellan Europeiska unionen och AVS-länderna, 15/1/1999, A4-0411/98, EGT C 104, 14/4/1999, s. 185
- Rådets förordning (EG) nr 975/1999 av den 29 april 1999 om att fastställa krav för genomförande av åtgärder för utvecklingssamarbete som bidrar till det allmänna målet att utveckla och befästa demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EGT L 120, 8/5/1999, s. 1
- Rådets förordning (EG) nr 976/1999 av den 29 april 1999 om att fastställa krav för genomförande av gemenskapsåtgärder som inte avser utvecklingssamarbete och som inom ramen för gemenskapens utvecklingspolitik bidrar till det allmänna målet att utveckla och befästa demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i tredje land, EGT L 120, 8/5/1999, s. 8

Written Question E-3141/98, OJ C 135, 14/5/1999, p. 171  
Europaparlamentets resolution om statskuppen på Comorerna, EGT C 279/426, 1/10/1999  
Skriftlig fråga E-0065/99 från Carlos Robles Piquer (PPE) till Kommissionen (27 januari 1999), EGT C 341, 29/11/1999 s. 43  
Svar från João de Deus Pinheiro på Kommissionens vägnar på Skriftlig fråga E-0065/99 från Carlos Robles Piquer (PPE) till Kommissionen (27 januari 1999), EGT C 341, 29/11/1999 s. 43

## 2000

Beslut 1/2000 av Ambassadörskommittén för AVS-EG av den 28 februari 2000, EGT L 56, 1/3/2000, s. 47  
Beslut 1/2000, Ministerrådet för AVS-EG, 27/7/2000, EGT L 195, 1/8/2000, s. 46  
2000/595/EG: Rådets beslut av den 26 september 2000 om ingående av avtalet genom skriftväxling om provisorisk tillämpning av protokollet om fastställande för perioden 1 januari 2000–31 december 2001 av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Guineas regering om fiske utanför Guineas kust, EGT L 250 05/10/2000 s. 29  
Partnerskapsavtal mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000, EGT L 317, 15/12/2000, s. 3  
Beslut (2000/770/EG) av företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i Rådet, av den 3 oktober 2000, om provisorisk tillämpning av det interna avtalet mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i Rådet, om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till partnerskapsavtalet mellan staterna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou (Benin) den 23 juni 2000, och om tilldelning av ekonomiskt stöd till de utomeuropeiska länder och territorier på vilka den fjärde delen av EG-fördraget är tillämplig, EGT L 317, 15/12/2000, s. 354  
Beslut (2000/771/EG) av företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i Rådet av den 18 september 2000 om provisorisk tillämpning av det interna avtalet mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i Rådet, om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet AVS-EG, EGT L 317, 15/12/2000, s. 375

Internt avtal mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i Rådet, om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet AVS-EG, EGT L 317, 15/12/2000, s. 376

## 2001

Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, EGT L 12, 16/1/2001, s. 1

Rådets beslut om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG, (2001/131/EG), EGT L 48, 17/2/2001, s. 31

Rådets beslut av den 26 februari 2001 om fastställande av reglerna för beviljande av ekonomiskt stöd på fiskeområdet till Guinea-Bissau (2001/179/EG), EGT L 66, 08/03/2001, s. 33

Rådets beslut av den 9 april 2001 om avslutande av samråd med Republiken Fijiöarna enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2001/334/EG), EGT, L 120, 28/4/2001, s. 33

Rådets gemensamma ståndpunkt av den 7 maj 2001 om restriktiva åtgärder mot Liberia, 2001/357/GUSP, EGT L 126, 8/5/2001

Rådets förordning (EG) nr 1146/2001 av den 11 juni 2001 om vissa restriktiva åtgärder med avseende på Liberia, EGT L 156, 13/06/2001 s. 1

2001/510/EG: Rådets beslut av den 25 juni 2001 om avslutande av samrådet med Elfenbenskusten enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, EGT L 183, 06/07/2001, s. 38

Rådets förordning (EG) nr 1439/2001 av den 10 juli 2001 om ingående av protokollet om fastställande för perioden 28 februari 2001–27 februari 2004 av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska Gemenskapen och Islamiska förbundsrepubliken Comorerna om fiske utanför Comorernas kust, EGT L 193, 17/07/2001, s. 1

Gemensamma parlamentariska församlingen för partnerskapsavtalet mellan staterna i Afrika, Västindien och Stilla havet och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater – Resolution om den politiska situationen i Komorerna, EGT 265, 20/09/2001, s. 54

Resolution on Haiti, Joint Parliamentary Assembly of the Partnership Agreement between the members of the African, caribbean and Pacific Group of States and the European Community and its Member States, 22/3/2001, OJ 265, 20/9/2001, s. 55

Written question E-0969/01, by Glenys Kinnock (PSE) to the Commission. Haiti, OJ 318 E, 13/11/2001, p. 165  
Answer given by Mr Nielson on behalf of the Commission (1 June 2001) to Written question E-0969/01, by Glenys Kinnock (PSE) to the Commission. Haiti, OJ 318 E, 13/11/2001, p. 165

## 2002

Rådets beslut av den 21 januari 2002 om ändring av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG (2002/131/EG), EGT L 47, 19/2/2002, s. 34

Rådets gemensamma ståndpunkt av den 18 februari 2002 om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe 2002/145/GUSP, EGT L 50, 21/2/2002, s. 1

Rådets förordning (EG) nr 310/2002 av den 18 februari 2002 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EGT L 050, 21/02/2002 s. 4

Rådets beslut av den 18 februari 2002 om avslutande av samrådet med Zimbabwe enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2002/148/EG), EGT L 50, 21/2/2002, s. 64

2002/274/EG: Rådets beslut av den 25 mars 2002 om avslutande av samrådet med Liberia enligt artiklarna 96 och 97 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, EGT L 096, 13/04/2002 s. 23

Beslut 1/2002 av AVS-EG Ministerrådet av den 31 maj 2002 om förlängning av Beslut 1/2000 om övergångsbestämmelser, EGT L 150, 8/6/2002, s. 55

Rådets förordning (EG) nr 1318/2002 av den 22 juli 2002 om vissa restriktiva åtgärder med avseende på Liberia, EGT L 194, 23/07/2002 s. 1

Rådets gemensamma ståndpunkt 2002/600/GUSP, EGT L 195, 24.7.2002, s. 1

Kommissionens förordning (EG) nr 1345/2002 av den 24 juli 2002 om ändring för andra gången av Rådets förordning (EG) nr 310/2002 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EGT L 196, 25/07/2002 s. 28

## 2003

Rådets beslut av den 10 januari 2003 om ändring av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG (2003/53/EG), EGT L 20, 24/1/2003, s. 23

- Rådets Förordning (EG) nr 313/2003 av den 18 februari 2003 om förlängning av förordning (EG) nr 310/2002 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 46, 20/2/2003, s. 6
- Rådets beslut av den 18 februari 2003 om förlängning av tillämpningsperioden för åtgärderna i beslut 2002/148/EG om avslutande av samrådet med Zimbabwe enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2003/112/EG), EUT L 46, 20/2/2003, s. 25
- Rådets gemensamma ståndpunkt 2003/115/GUSP av den 18 februari 2003 om ändring och förlängning av gemensam ståndpunkt 2002/145/GUSP om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 46, 20/2/2003, s. 30
- Rådets beslut av den 19 december 2002 om ingående av partnerskapsavtalet mellan gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000 (2003/159/EG), EUT L 65, 8/3/2003, s. 27
- Rådets förordning (EG) nr 1030/2003 av den 16 juni 2003 om vissa restriktiva åtgärder med avseende på Liberia, EUT L 150, 18/06/2003 s. 1
- 2003/631/EG: Rådets beslut av den 25 augusti 2003 om antagande av åtgärder avseende Liberia enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet i ett särskilt brådskande fall, EUT L 220, 03/09/2003 s. 3
- Opinion of the European Economic and Social Committee on the "Communication from the Commission on an integrated framework for fisheries partnership agreements with third countries", OJ C 208, 3/9/2003, s. 35
- Rådets förordning (EG) nr 1662/2003 av den 22 september 2003 om ändring av förordning (EG) nr 1030/2003 om vissa restriktiva åtgärder med avseende på Liberia, EUT L 235, 23/09/2003 s. 1
- Rådets förordning (EG) nr 1891/2003 av den 27 oktober 2003 om ändring av förordning (EG) nr 1030/2003 om vissa restriktiva åtgärder med avseende på Liberia, EUT L 278, 29/10/2003 s. 1
- Kommissionens förordning (EG) nr 2061/2003 av den 24 november 2003 om ändring för tredje gången av Rådets förordning (EG) nr 1030/2003 om vissa restriktiva åtgärder med avseende på Liberia, EUT L 308, 25/11/2003 s. 5
- Rådets beslut av den 24 november 2003 om avslutande av samråd med Centralafrikanska republiken och om antagande av lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet, (2003/837/EG), EUT L 319, 4/12/2003, s. 13

Rådets Beslut av den 17 december 2003 om undertecknande och provisorisk tillämpning av bilaterala avtal mellan Europeiska gemenskapen och vissa tredje länder (Azerbajdzjan, Kazakstan, Tadzjikistan och Turkmenistan) om handel med textilprodukter (2003/901/EG), EUT L 350, 24/12/2003, s. 54

Rådets beslut av den 22 december 2003 om ändring av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i partnerskapsavtalet AVS-EG, EUT L 345, 31/12/2003, s. 156

## 2004

Rådets förordning (EG) nr 234/2004 av den 10 februari 2004 om vissa restriktiva åtgärder med avseende på Liberia och om upphävande av förordning (EG) nr 1030/2003, EUT L 040, 12/02/2004 s. 1

Rådets beslut av den 19 februari 2004 om förlängning av tillämpningsperioden för åtgärderna i beslut 2002/148/EG om avslutande av samrådet med Zimbabwe enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet (2004/157/EG), EUT L 50, 20/2/2004, s. 60

Rådets gemensamma ståndpunkt 2004/161/GUSP av den 19 februari 2004 om ändring och förlängning av restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 50 20/2/2004, s. 66

Rådets förordning (EG) nr 314/2004 av den 19 februari 2004 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 55, 24/2/2004, s. 1

Rådets förordning (EG) nr 872/2004 av den 29 april 2004 om ytterligare restriktiva åtgärder mot Liberia, EUT L 162, 30/04/2004 s. 32

Kommissionens förordning (EG) nr 1149/2004 av den 22 juni 2004 om ändring av Rådets förordning (EG) nr 872/2004 om ytterligare restriktiva åtgärder mot Liberia, EUT L 222, 23/06/2004 s. 17

Kommissionens förordning (EG) nr 1478/2004 av den 18 augusti 2004 om ändring av Rådets förordning (EG) nr 872/2004 om ytterligare restriktiva åtgärder mot Liberia, EUT L 271, 19/08/2004 s. 36

Kommissionens förordning (EG) nr 1488/2004 av den 20 augusti 2004 om ändring av Rådets förordning (EG) nr 314/2004 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 273, 21/8/2004, s. 12

Kommissionens förordning (EG) nr 1489/2004 av den 20 augusti 2004 om ändring av Rådets förordning (EG) nr 234/2004 om vissa restriktiva åtgärder med avseende på Liberia och om upphävande av förordning (EG) nr 1030/2003, EUT L 273, 21/08/2004 s. 16

Kommissionens förordning (EG) nr 1580/2004 av den 8 september 2004 om ändring av Rådets förordning (EG) nr 872/2004 om ytterligare restriktiva åtgärder mot Liberia, EUT L 289, 10/09/2004 s. 4

Rådets beslut av den 24 september 2004 om ändring av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2004/681/EG), EUT L 311, 8/10/2004, s. 30

Rådets beslut av den 15 november 2004 om avslutande av samrådsförfarandet med Republiken Togo enligt artikel 96 i Cotonouavtalet, 2004/793/EG, EUT L 349, 25/11/2004 s. 17

Kommissionens förordning (EG) nr 2136/2004 av den 14 december 2004 om ändring av bilaga II till Rådets förordning (EG) nr 872/2004 om ytterligare restriktiva åtgärder mot Liberia, EUT L 369, 16/12/2004 s. 14

## 2005

Rådets beslut 2005/16/EC, EUT L 008, 12/1/2005, s. 12

Bilaga, Skrivelse till Zimbabwes president, Rådets beslut av den 17 februari 2005 om förlängning av tillämpningsperioden för åtgärderna i beslut 2002/148/EG om avslutande av samrådet med Zimbabwe enligt artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet (2005/139/EG), EUT L 48, 19/2/2005, s. 29

Rådets gemensamma ståndpunkt 2005/146/GUSP av den 21 februari 2005 om förlängning av gemensam ståndpunkt 2004/161/GUSP om förlängning av restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 49, 22/2/2005, s. 30

2005/321/EG, Rådets beslut av den 14 april 2005 om avslutande av det samrådsförfarande med Republiken Guinea som inletts i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet, EUT L 104, 23/4/2005, s. 33

Rådets beslut 2005/444/GUSP av den 13 juni 2005 om genomförande av gemensam ståndpunkt 2004/161/GUSP om förklängning av restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 153, 16/6/2005, s. 37

Rådets beslut 2005/592/GUSP av den 29 juli 2005 om genomförande av gemensam ståndpunkt 2004/161/GUSP om förlängning av restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, EUT L 200, 30/7/2005, s. 98

Rådets beslut av den 21 juli 2005 om undertecknande på Europeiska gemenskapens vägnar av avtalet om ändring av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000 (2005/599/EG), EUT L 209, 11/8/2005, s. 26

Avtal om ändring av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000, EUT L 209, 11/8/2005, s. 27

Rådets beslut av den 17 oktober 2005 om upphävande av beslut 2001/131/EG om avslutande av samrådsförfarandet med Haiti i enlighet med artikel 96 i AVS-EG-partnerskapsavtalet, (2005/756/EG), EUT L 285, 28/10/2005, s. 45, Bilaga

Beslut av AVS-EG-ministerrådet av den 25 juni 2005 om övergångsåtgärder som skall tillämpas under tiden från och med dagen för undertecknandet av det ändrade AVS-EG-partnerskapet till och med dagen för dess ikraftträdande, (2005/750/EG), EUT L 287, 28/10/2005, s. 1

## 2006

Rådets beslut av den 29 maj 2006 om avslutande av samrådsförfarandet med Islamiska republiken Mauretanien i enlighet med artikel 96 i det ändrade Cotonouavtalet, 2006/470/EG, EUT L 187, 8/7/2006, s. 28

## 2007

Mål C-246/07, Europeiska gemenskapernas kommission mot Sverige, se EUT C 183, 4/8/2007, s. 19

## 2008

Rådets beslut 2008/373/EG, 28/4/2008, EUT L 129, 17/5/2008, s. 44

## **Rådet**

### 1991

Conclusion of the Luxemburg European Council, Declaration on Human Rights 28 and 29 June 1991

### 1996

1935:e Rådet Fiske, 10/6/1996

### 1997

1989:e Rådet Allmänna frågor, 24/2/1997

2048:e Rådet Kultur, 24/11/1997



## 1998

- Rådets gemensamma ståndpunkt 1998/350/GUSP den 25 maj 1998  
Dok. 9730/98, 2111:e Rådet för allmänna frågor, 29/6/1998  
Dok. 10228/98, 2113:e Rådet för allmänna frågor 13/7/1998  
Council conclusions, 20/07/98  
SEC(1998) 1189 final, Communication from the Commission to the Council on the opening of consultations with Togo pursuant to article 366a of the Lomé Convention, 25/11/98

## 1999

- Dok. 6038/00, Statement made by the Chairman of COREPER on behalf of the European Union in "Côte d'Ivoire – Consultations with the ACP party under article 366a of the Lomé Convention", 8/2/2000, Annex II  
Doc. 8464/99, Consultations with the ACP on Niger, 19/5/1999  
2186:e Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser, 31/5/1999  
Dok. 10135/99, Rådet för allmänna frågor, 19/7/1999  
Dok. 13687/99, 2232:a Rådet Allmänna frågor, Bryssel den 6–7 december 1999

## 2000

- Dok. 6108/00, 2243:e Rådet Allmänna Frågor, Bryssel den 14–15 februari 2000  
Dok. 7533/00, 2254:e Rådet Allmänna frågor, Bryssel 10/4/2000  
Dok. 8575/00, 2264:e Rådet Allmänna frågor, Bryssel 22/5/2000  
Dok. 10085/00, 2282:a Rådet Allmänna frågor, Bryssel 10/7/2000  
Doc. 10765/00, Decisions adopted by written procedure for the period from 25 July to 4 August 2000, 4/8/2000  
Dok. 13864/00, Uttalande från Europeiska unionen om presidentvalet och senatsvalet i Haiti, 1/12/2000  
Doc. 11706/00, Consultations with Haiti under article 96 of the Cotonou Agreement, 28/9/2000  
Doc. 12476/00, Consultations with the ACP side concerning Fiji, pursuant to article 96 of the Cotonou agreement, 26/10/2000

## 2001

- Dok. 5279/01, 2327:e Rådet Allmänna frågor, Bryssel den 22–23 januari 2001  
Dok. 5699/01, Rådets slutsatser av den 29 januari om Haiti, 2/2/2001

Dok. 5924/01, Uttalande från Europeiska unionen om det initiativ till dialog som nyligen föreslagits av det haitiska civila samhället, 6/2/2001  
Doc. 5930/01, Consultations with the ACP side concerning Cote D'Ivoire, Pursuant to Article 96 of the Cotonou Agreement  
Dok. 8441/01, 2346:e Rådet för allmänna frågor, 14/5/2001  
Dok. 10228/01, 2362:e Rådet för allmänna frågor, 25/6/2001  
Dok. 12330/01, 2372:a Rådet för allmänna frågor, 8/10/2001  
Dok. 13291/01, 2379:e Rådet Allmänna frågor, Luxemburg den 29–30 oktober 2001  
Doc. 13297/1/04 REV 1, Joint Statement of ECOWAS and the EU on the situation in Côte d'Ivoire  
Dok. 13645/01, COREPER, Förslag till Rådets beslut om ingående av ett avtal genom skriftväxling om den provisoriska tillämpningen av protokollet om fastställande för perioden 1 augusti 2001–31 juli 2006 av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet om samarbete om havsfiske mellan Europeiska gemenskapen och Islamiska republiken Mauretanien, 22/11/2001  
Dok. 13826/01, 2384:e Rådet för Hälso och sjukvård, 15/11/2001  
Dok. 13906/01, 2390:e Rådet Fiske, 27/11/2001  
Dok. 15078/01, 2397:e Rådet Allmänna frågor, 10/12/2001  
Dok. 15383/01, 2400:e Rådet Fiske, 17/12/2001

## 2002

Doc. 5243/02, Consultations with the ACP side concerning Zimbabwe pursuant to article 96 of the Cotonou agreement, 11/1/2002  
Dok. 5636/02, 2406:e Rådet Allmänna frågor, 28/1/2002  
Dok. 6108/02, Rådets 2407:e möte, EKOFIN, 12/2/2002  
Dok. 6247/02, 2409:e Rådet Almänna frågor, Bryssel den 18–19 februari 2002  
Rådets gemensamma ståndpunkt av den 18 februari 2002 om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, 18/2/2002  
Dok. 7705/02, 2421:a Rådet Allmänna frågor, 15/4/2002  
Rådets gemensamma ståndpunkt 2002/457/GUSP, 13/6/2002  
Dok. 9717/02, 2437:e Rådet Allmänna frågor, 17/6/2002  
Dok. 10945/02, 2447:e Rådet Allmänna frågor och Yttre förbindelser, 22/7/2002  
Dok. 10945/02, 2447:e Rådet Allmänna Frågor, 22/7/2002  
Dok. 12016/02, Beslut som antagits genom skriftligt förfarande, 16/9/2002

Dok. 12943/02, 2458:e Rådet Luxemburg den 21 oktober 2002  
Doc. 14106/02, EU statement on Zimbabwe, Communique of the ministerial conference between the Southern African Development community (SADC) and the European Union (EU), 8/11/2002  
Doc. 15132/1/02 REV 1, Demarche of the EU to Togo

#### 2003

Doc. 5396/03, Elfenbenskusten – Uttalande från Rådet, 2482:a mötet i Rådet, Yttre förbindelser, Bryssel den 27 januari 2003  
Doc. 6530/03, Förklaring från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Elfenbenskusten, Bryssel 19 januari 2003  
Doc. 9939/03, Consultations with the Central African Republic, 4/6/2003  
Rådets gemensamma ståndpunkt 2003/365/GUSP den 19 maj 2003  
Doc. 10634/03, Consultations with the ACP side on the Central African Republic, European Union conclusions, 11/1/2002  
Rådets gemensamma ståndpunkt 2003/666/GUSP den 22 september 2003  
Rådets gemensamma ståndpunkt 2003/771/GUSP den 27 oktober 2003  
Dok. 14486/03, Rådets 2540:e möte, Allmänna frågor, 17/11/2003

#### 2004

Doc. 5131/04, Communiqué de presse du Conseil de l'UE, Consultations avec la partie ACP sur la République de Guinée-Bissau. Conclusions de l'Union européenne, 19/1/2004  
Rådets gemensamma ståndpunkt 2004/137/GUSP av den 10 februari 2004  
Doc. 8232/04, Opening of consultations with the ACP-side concerning the Togolese republic under Article 96 of the Cotonou Agreement, Conclusions of the European Union, 14/4/04  
Rådets gemensamma ståndpunkt 2004/487/GUSP av den 29 april  
Doc. 11237/04, Opening of consultations with the ACP side on the Republic of Guinea under article 96 of the Cotonou Agreement, Brussels, 20/7/2004  
Rådets gemensamma ståndpunkt 2004/902/GUSP  
Doc. 14724/04, s. 18, Europeiska unionens råd för allmänna frågor och yttre förbindelser, Bryssel 22–23 november 2004  
Doc. 15460/04, s. 11, Europeiska unionens råd för allmänna frågor och yttre förbindelser, Bryssel 13 december 2004

## 2005

Doc. 5534/05, Europeiska Unionens råd för allmänna frågor och yttre förbindelser, Bryssel 31 januari 2005

Dok. 5639/05, 3/2/2005

Dok. 5917/05, I/A-Punktsnot, 7/2/2005

Doc. 7524/05, Statement by H.E. Amabassador Alphonse Berns, Permanent Representative of the Grand Duchy of Luxembourg on behalf of the European Union, 23/3/2005

Doc. 7754/05, Europeiska unionens råd för allmänna frågor och yttre förbindelser, Luxemburg 12 april 2005

Dok. 9499/05, 2667:e Rådet Allmänna frågor och yttre förbindelser, 13/6/2005

Dok. 9991/05, Europeiska unionens råd för jordbruk och fiske, Luxemburg 20–21 juni 2005

Dok. 10074/05, 2670:e mötet i Rådet (Miljö) Luxemburg, 24/6/2005

Dok. 10815/05, 2675:e Rådet Allmänna frågor och yttre förbindelser, 18/7/2005

Doc. 13395/05, Working party on Internal and External Fisheries Policy, 17/10/2005

Dok. 14155/05, 2694:e Rådet Konkurrenskraft (inre marknaden, industri och forskning), 28–29/11/2005

Dok. 14488/05, Bilaga till AVS-Gruppens not till Coreper/Rådet, 17/11/2005

Doc. 15249/05, Opening of consultations with the ACP side on the Islamic Republic of Mauritania under Article 96 of the Cotonou Agreement, 1/12/2005

## 2007

Dok. 15352/07, Samråd med Islamiska republiken Mauretanien i enlighet med artikel 96 i Cotonouavtalet – Utkast till brev till presidenten, 21/11/2007

## 2008

Dok. 9628/08, Slutsatser från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om avtal om ekonomiskt partnerskap (EPA), 27/5/2008

## **Kommissionen**

### *KOM / COM dokument*

1961

VIII/COM (61) 110 final, 12/6/1961

1995

KOM(95) 216 slutlig, 23/05/1995

KOM(95) 567 slutlig, 22/11/1995

1996

KOM(96) 69 slutlig 25/2/1996

1997

KOM(97) 537 slutlig, 29/10/1997

1998

KOM(1998) 146 slutlig, 12/3/1998

KOM(1998) 777 slutlig, 16/12/1998

1999

KOM(1999) 204 slutlig, 26/4/1999

KOM(1999) 295 slutlig, 15/6/1999

KOM(1999) 350 slutlig, 8/7/1999

KOM(1999) 361 slutlig, 9/7/1999

KOM(1999) 491 slutlig, 12/11/1999

KOM(1999) 695 slutlig, 16/12/1999

KOM(1999) 899 slutlig, 7/1/2000

2000

KOM(2000) 258 slutlig 2/5/2000

KOM(2000) 324 slutlig, 23/5/2000

KOM(2000) 454 slutlig, 17/7/2000

KOM(2000) 460 slutlig, 24/7/2000

KOM(2000) 486 slutlig, 25/7/2000

KOM(2000) 856 slutlig, 21/12/2000

## 2001

KOM(2001) 117 slutlig, 2/3/2001  
KOM(2001) 252 slutlig, 8/5/2001  
KOM(2001) 290 slutlig, 28/5/2001  
KOM(2001) 590 slutlig, 17/10/2001  
KOM(2001) 781 slutlig, 14/12/2001

## 2002

KOM(2002) 88 slutlig, 11/2/2002  
KOM(2002) 103 slutlig, 21/2/2002  
KOM(2002) 181 slutlig, 28/5/2002  
KOM(2002) 637 slutlig, 23/12/2002  
KOM(2002) 716 slutlig, 11/12/2002

## 2003

KOM(2003) 35 slutlig, 27/1/2003  
KOM(2003) 222 slutlig, 28/4/2003  
KOM(2003) 517 slutlig, 26/8/2003  
KOM(2003) 629 slutlig, 22/10/2003  
KOM(2003) 786 slutlig, 15/12/2003  
KOM(2003) 824 slutlig, 17/12/2003  
KOM(2003) 850 slutlig, 8/1/2004

## 2004

KOM(2004) 423 slutlig, 10/6/2004  
KOM(2004) 454 slutlig, 29/6/2004  
KOM(2004) 547 slutlig, 10/8/2004  
KOM(2004) 576 slutlig, 31/8/2004  
KOM(2004) 804 slutlig, 10/12/2004  
COM(2004) 806 final, 10/12/2004

## 2005

KOM(2005) 18 slutlig, 27/1/2005  
COM(2005) 185 final, 3/5/2005  
KOM(2005) 213 slutlig, 23/5/2005  
KOM(2005) 367 slutlig, 9/8/2005  
KOM(2005) 546 slutlig, 28/10/2005  
KOM(2005) 584 slutlig, 23/11/2005  
KOM(2005) 591 slutlig, 23/11/2005

2006

KOM(2006) 166 slutlig, 10/4/2006

2008

KOM(2008) 537 slutlig, 4/9/2008

*SEC-dokument, övrigt*

Commission of European Communities Publication No. P-18, Information Memo (Feb. 1978)

SEC(91) 61, European Commission, Human Rights, Democracy and Development Policy, 25/3/1991

SEC(92) 915, 15/5/1992

SEC(93) 50/4, 22/1/1993

European Commission, Decision of 26 January 1993, MIN (93) 1137

Kommissionens Grönbok om förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet – Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap, KOM(96) 570 slutlig, 20/11/1996

Kommissionens beslut KOM(84) PV 722, återfinns som Bilaga 2 till KOM(96) 672 slutlig, 17/1/1997. Mémoire de l'année 1994 à l'attention du Parlement Européen concernant les activités de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme, Doc. 4404/95

SEC(1998) 1189 final, 8/7/1998

SEC(1999) 581 final, 1/5/1999

SEC(2002) 351 final, 9/4/2002

European Commission, Furthering Human Rights and democracy across the Globe, European Communities, 2007

**Europeiska gemenskapernas domstol**

Mål 22/70, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska gemenskapernas råd*, 31/3/70, [1971] s. 263

Mål 181/73, *R. & V. Haegeman mot Belgien*, 30/4/1974, [1974] s. 449

Mål 3, 4 och 6/76 *Cornelis Kramer m.fl.*, 14/7/76, [1976] s. 1279

Yttrande 1/76, *Inland Waterways*, 26/4/77, [1977] s. 741

Avgörande 1/78, Domstolens avgörande av den 14 november 1978, Avgörande enligt artikel 103 andra stycket andra och tredje meningarna (motsvaras i den franska versionen av artikelns tredje stycke) i Euratomfördraget. Internationella atomenergiorganets förslag till konvention om

- skydd av kärnmaterial, kärnenergianläggningar och kärnmaterialtransporter, 14/11/1978, [1978] s. 2151
- Mål 12/86, *Meryem Demirel mot Ville de Schwäbisch Gmünd*, 30/9/1987, [1987] s. 3719
- Mål 45/86, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska gemenskapernas råd*, 26/3/1987, [1987] s. 1493
- Yttrande 2/91 Internationella arbetsorganisationens konvention nr 170 om säkerhet vid användning av kemiska produkter, 19/3/1993, [1993] s. 1
- C-316/91, *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd*, 2/3/1994, [1994] s. I-625
- Yttrande 1/94 Gemenskapens behörighet att ingå internationella avtal om tjänster och skydd av immaterialrätter, 15/11/1994, [1994] s. 1
- Yttrande 2/94 enligt artikel 228 i EG-fördraget ”Europeiska gemenskapernas anslutning till Europeakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna” av den 28 mars 1996, [1996] s. 1759.
- Mål C-25/94, *Kommissionen mot Rådet*, 19/3/1996, [1996] s. I-1469.
- Mål C-271/94, *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd*, 26/3/1996, [1996] s. 1689
- Förslag till avgörande i mål C-268/94 av generaladvokat La Pergola föredraget den 23 maj 1996
- Mål C-268/94, *Portugisiska republiken mot Europeiska unionens råd*, 2/12/1996, [1996] s. 6177
- C-53/96 *Hermès mot FHT*, 16/6/1998, [1998] s. I-03603.
- Mål C-162/96, *Racke (Firma A.) mot Hauptzollamt Mainz*, 16/6/1998, [1998] s. I-3655
- Mål C-189/97, *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd*, 8/7/1999, [1999] s. I-4741
- C-466/98, *Kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, 5/11/2002, [2002] s. I-9427
- C-467/98, *Kommissionen mot Danmark*, 5/11/2002, [2002] s. I-9519
- C-468/98, *Kommissionen mot Sverige*, 5/11/2002, [2002] s. I-9575
- C-469/98, *Kommissionen mot Finland*, 5/11/2002, [2002] s. I-9627
- C-471/98, *Kommissionen mot Belgien*, 5/11/2002, [2002] s. I-9681
- C-472/98, *Kommissionen mot Luxemburg*, 5/11/2002, [2002] s. I-9741
- C-475/98, *Kommissionen mot Österrike*, 5/11/2002, [2002] s. I-9797
- C-476/98, *Kommissionen mot Tyskland*, 5/11/2002, [2002] s. I-9855



- Förslag till avgörande i mål C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98, av generaladvokat Tizzano föredraget den 31 januari 2002, [2002] s. I-9427
- Yttrande 1/03 Gemenskapens behörighet att ingå en ny Luganokonvention om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, 7/2/2006, [2006] s. I-1145
- Mål C-459/03, Europeiska gemenskapernas kommission mot Irland, 30/5/2006, [2006] s. I-4635
- Mål C-402/05 P och Mål C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation* mot *Europeiska unionens råd*, 3/9/2008, [2008] s. I-0000

### **Europaparlamentet**

- EP Debates of the European Parliament, 2-350/104, 11 mars 1987
- EP Carnero González, Carlos, Debates of the European Parliament, Sitting of Friday, 20 september 1996
- Resolution on the Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries (COM(95)0216 – C4 – 0197/95), A4
- Interim report on the proposal for a Council Decision on a framework procedure for implementing Article 366a of the Fourth Lomé Convention, A4-0175/97, 21/5/1997
- Betänkande om förslaget till Rådets beslut om fastställande av reglerna för beviljande av ekonomiskt stöd på fiskeområdet till Guinea-Bissau, Europaparlamentet, A5-0367/2000
- Recommendation on the proposal for a Council decision concerning the conclusion of the Agreement amending the Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, A6-0469/2006, 20/12/2006

## Uttalanden från Ordförandeskapet

1995

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the legislative elections in Niger, 07/02/1995

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the elections on 25 June in Haiti, 30/6/1995

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning Guinea, 28/7/1995

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the peace agreement between the main factions in Liberia, 14/9/1995

1996

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union Following Presidential Elections in Haiti, 11/1/1996

Declaration of the European Union on the Coup d'Etat in Niger, 29/01/1996, CFSP/96/7

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Liberia, 11/4/1996

Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar, 01/08/1996, GUSP/96/67

Ordförandeskapets förklaring om Liberia på Europeiska Unionens vägnar, 26/9/1996

Uttalande från Ordförandeskapet, 12/12/1996

1997

Uttalande från Ordförandeskapet, 10/1/1997

Uttalande från Ordförandeskapet 4/2/1997

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning Niger, 07/02/1997, CFSP/97/8

Uttalande av Ordförandeskapet om Liberia, 28/3/1997

Uttalande från Ordförandeskapet, 2/7/1997

Uttalande av Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Liberia, 30/7/1997

Uttalande från Ordförandeskapet, 13/8/1997

Uttalande från Ordförandeskapet, 30/10/1997

## 1998

Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar, 8/6/98, Dok. 9242/98

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Niger, 09/06/1998, CFSP/98/44

Uttalande från Ordförandeskapet 16/6/1998, Dok. 9554/98

Uttalande från Ordförandeskapet, 8/7/1998, Dok. 9931/98

Uttalande från Ordförandeskapet, 29/7/1998

Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Togo, 30/7/1998

Uttalande från Ordförandeskapet, 2/9/1998, Dok. 10859/98

Uttalande från Ordförandeskapet 22/10/1998, Dok. 12117/98

Uttalande från Ordförandeskapet, 17/11/1998

## 1999

Förklaring från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den nuvarande politiska situationen i Haiti, 26/1/1999

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Guinea-Bissau, 26/2/1999, Doc. 6216/99

Förklaring från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om parlamentsvalen i Togo, 25/3/1999

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the coup d'état in Niger, 14/04/1999, Dok. 7216/99

Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar, 7/5/1999

Declaration of the Presidency on behalf of the European Union on the military coup in the Comoros, 7/05/1999, Bull. EU 5-1999, p. 1.3.11

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning recent developments in Guinea-Bissau, 18/5/1999, Doc. 8281/99

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om dialogen i Togo och underlättandet av denna, 12/10/1999, Dok. 11650/99

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on restoration of democracy in Niger, 22/12/1999, Doc. 14068/99

## 2000

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau, 27/1/2000, Dok. 5563/00

Ordförandeskapets förklaring på Europeiska unionens vägnar om de olagliga ockupationerna av jordbruk i Zimbabwe, 13/3/2000, Dok. 6804/00

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om folk-  
omröstningen om författningen i Zimbabwe, 25/2/2000, Dok. 6448/00

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om senare-  
läggningen av parlamentsvalet och de lokala valen i Haiti, 15/3/2000,  
Dok. 6806/00

Uttalande av Europeiska unionen om situationen i Guinea-Bissau,  
19/5/2000, Dok. 8395/00

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om valen i  
Zimbabwe, 4/7/2000, Dok. 9881/00

Declaration of the Presidency on behalf of the European Union concerning  
the situation in Côte d'Ivoire, 10/7/2000, Dok. 10173/00

Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Togo,  
12/7/2000, Dok. 10077/00

Ordförandeskapets uttalande på Europeiska unionens vägnar om valproces-  
sen i Haiti, 12/7/2000, Dok. 10179/00

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om utveck-  
lingen av situationen på Fiji, 25/7/2000, Dok. 10578/00

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the con-  
stitutional referendum in Côte d'Ivoire, 28/7/2000, Doc. 10584/00

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Zim-  
babwe, 19/9/2000, Dok. 11423/00

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Zim-  
babwe, 27/9/2000, Dok. 11566/00

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Côte  
d'Ivoire, 10/10/2000, Doc. 12007/00

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situa-  
tionen i Elfenbenskusten, 25/10/2000, Dok. 12473/00

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning  
Côte d'Ivoire, 28/10/2000, Doc. 12777/00

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the recent  
violence in Abidjan, in particular the Yopoungon massacre, 30/10/2000,  
Dok. 12781/00

Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the situa-  
tion in Côte d'Ivoire, 9/11/2000, Doc. 12477/1/00

Uttalande av Europeiska unionen om situationen i Guinea-Bissau, 29/11/  
2000, Dok. 13868/00

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Elfen-  
benskusten, 7/12/2000, Dok. 14005/00

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om parlamentsvalet i Elfenbenskusten, 19/12/2000, Dok. 14669/00

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar, om situationen i Guinea, 22/12/2000, Dok. 14834/00

## 2001

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar beträffande bombattentatet mot "Daily News" i Zimbabwe, 31/1/2001, Dok. 5694/01

Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Togo, 6/2/2001, Dok. 5700/01

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Fiji, 22/3/2001, Dok. 7359/01

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar med anledning av kuppörsöket i Centralafrikanska republiken, 1/6/2001, Dok. 9293/01

Statement by the Presidency on behalf of the European Union in support of OAS efforts in Haiti, 28/6/2001, Doc. 10237/01

Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Togo, 6/7/2001, Dok. 10601/01

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om utvecklingen av läget för länderna inom Manoflodsunionen, 24/9/2001, Dok. 11777/01

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om valen i Fiji, 28/9/2001, Dok. 12283/01

Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Togo, 18/10/2001, Dok. 12657/01

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Guinea, 25/10/2001, Dok. 13241/01

Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Haiti, 26/10/2001, Dok. 13274/01

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om kommunal- och parlamentsvalen i Mauretanien, 21/11/2001, Dok. 14268/01

Uttalanden från Tyskland, Spanien, Grekland och Italien till Rådets protokoll, 14/12/2001, Dok. 15244/01

Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska Rådet i Laeken, 14–15 december 2001, SN 300/1/01 REV 1

## 2002

- Uttalande från ordförandeskapet om Haiti på Europeiska unionens vägnar, 24/1/2002, Dok./5552/02
- Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Togo, 7/2/2002, Dok. 6043/02
- Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om toppmötet i Manoflodsunionen, 26/2/2002, Dok. 6652/02
- Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om toppmötet i Manoflodsunionen, 12/3/2002, Doc. 7098/1/02 REV 1
- Ordförandeskapets slutsatser Europeiska Rådet i Barcelona den 15–16 mars 2002
- Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Liberia, 30/4/2002, Dok. 8483/02
- Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Liberia, 24/5/2002, Dok. 9217/02
- Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Haiti, 19/7/2002, Dok. 10964/02
- Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om händelserna i Elfenbenskusten, 25/9/2002, Dok. 12297/01/02 REV 1
- Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om kupp-försöket i Centralafrikanska republiken, 5/11/2002, Dok 13561/02
- Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om Togo, 5/11/2002, Dok. 13636/02
- Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Elfenbenskusten, 15/11/2002, Doc. 14238/02
- Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om läget i Elfenbenskusten, Bryssel den 18/12/2002, Dok. 15753/1/02 REV 1

## 2003

- Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Zimbabwe, 20/2/2003, Dok. 6531/03
- Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Haiti, 7/3/2003, Dok. 6797/03
- Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om statskuppen den 15 mars 2003 i Centralafrikanska republiken, 21/3/2003, Dok. 7683/03
- Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om de repressiva åtgärderna mot oppositionen i Zimbabwe, 28/3/2003, Dok. 7911/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om förhållandena inför presidentvalet i Togo, 15/5/2003, Dok. 9353/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Liberia, 13/6/2003, Dok. 10497/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau, 18/6/2003, Dok. 10575/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om avtalet om vapenvila i Liberia, 23/6/2003, Dok. 11711/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Haiti, 10/7/2003, Dok. 11137/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om fredsprocessen i Liberia, 21/7/2003, Dok. 11676/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om fredsavtal i Liberia, 22/8/2003, Dok. 12062/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Haiti, 16/9/2003, Dok. 12596/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau, 18/9/2003, Dok. 12602/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om pressfriheten i Zimbabwe, 18/9/2003, Dok. 12697/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den senaste utvecklingen i Elfenbenskusten, 22/9/2003, Doc. 12745/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar efter presidentvalet i Mauretania, 26/11/2003, Dok. 15218/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den aktuella situationen i Zimbabwe, 28/11/2003, Dok. 15170/03

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den senaste utvecklingen i Elfenbenskusten, 9/12/2003, Dok. 15946/03

#### 2004

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om de senaste händelserna i Zimbabwe, 10/2/2004, Dok. 6156/04

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Haiti, 17/2/2004, Dok. 6382/1/04 REV 1

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Rådets gemensamma ståndpunkt 2004/137/GUSP av den 10 februari 2004 om restriktiva åtgärder mot Liberia, 1/3/2004, Dok. 6914/04

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om bildandet av den nya regeringen i Haiti, 19/3/2004, Dok. 7578/04

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om de allmänna valen i Guinea-Bissau, 7/04/2004, Dok. 8175/1/04 REV 1

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Elfenbenskusten, 8/4/2004, Dok. 8218/1/04 REV 1

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om fyllnadsvalet i Zengeza, Zimbabwe, 3/6/2004, Dok. 8371/04

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om fyllnadsvalet i Lupane i Zimbabwe, 23/6/2004, Dok. 9940/1/04 REV 1

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den påtvingade nedläggningen av tidningen Tribune i Zimbabwe, 23/6/2004, Dok. 10769/1/04 REV 1

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Accraavtalet, 30/6/2004, Doc. 11868/04

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om förberedelserna inför valet i Liberia, 15/12/2004, Dok. 16161/04

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om antagandet av lagförslaget om icke-statliga organisationer i Zimbabwe, 22/12/2004, Dok. 16249/04

## 2005

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den politiska situationen i Togo efter president Eyademas bortgång, 9/2/2005, Dok. 6172/1/05 REV 1

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den politiska situationen i Togo, 23/2/2005, Dok. 6606/05

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Togo, 4/3/2005, Dok. 7030/05

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om de revisioner som Kommissionen genomfört i Liberia, 21/3/2005, Dok. 7449/05

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om genomförandet av valen i Zimbabwe, 5/4/2005, Dok. 7789/05

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau, 8/4/2005, Dok. 7904/05

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Togo, 25/4/2005, Dok. 8389/1/05 REV 1

Uttalande från Europeiska unionens ordförandeskap om situationen i Togo, 28/4/2005, Dok. 8553/05

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om situationen i Elfenbenskusten, 19/5/2005, Dok. 9074/05



Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau, 1/6/2005, Dok. 9663/1/05 REV 1

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om händelserna i Duékoué, Elfenbenskusten, 8/6/2005, Dok. 9849/1/05 REV 1

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska Unionens vägnar om de senaste händelserna i Zimbabwe, 8/6/2005, Dok. 9876/1/05 REV 1

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om valen i Centralafrikanska republiken, 10/6/2005, Dok. 9905/1/05 REV 1

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om presidentvalet i Guinea-Bissau, 27/6/2005, Dok. 10563/05

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om de senaste händelserna i Zimbabwe, 28/7/2005, Dok. 11493/1/05 REV 1

Ordförandeskapets uttalande på Europeiska unionens vägnar om valen i Guinea-Bissau, 1/8/2005, Dok. 11620/05

Uttalande från Ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Guinea-Bissau, 19/9/2005, Dok. 12460/05

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om valet i Liberia, 14/10/2005, Dok. 13311/05

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska ordförandeskapets vägnar om situationen i Togo, 25/10/2005, Dok. 13652/1/05 REV. 1

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om Zimbabwes regerings avvisande av humanitärt bistånd, 7/11/2005, Dok. 13969/05

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om valet i Liberia, 11/11/2005, Dok. 14333/05

Uttalande från ordförandeskapet på Europeiska unionens vägnar om den humanitära situationen i Zimbabwe, 19/12/2005, Dok. 15932/1/05 REV 1

### **AVS-EG Institutioner, (inte i EGT / EUT)**

Final Declaration of Maseru, Dec. 1, 1977, adopted unanimously by the Joint Committee of the Consultative Assembly of the ACP-EEC Convention of Lomé, Dec. 1, 1977, reprinted in Documents, Europe (no. 977) 1 (Dec.20, 1977) (Agence International d'Information pour la Presse), p. 12

Third Meeting of the ACP-EEC Council of Ministers, Press release of the European Communities and the African, Caribbean and Pacific Group of States (Nos. ACP-CEE/55/78, ACP/162/78 (Min.)) (Mar. 15, 1978)

Decision on the Report of the Secretary-General on the situation in the Federal Islamic Republic of the Comoros, CM/DEC. 405 (LXVIII), 68th Ordinary Session of the OAU, 4–7 juni 1998

Elements of a demarche carried out by the EU Troika Heads of Mission in Harare on 27 January 1999

Decision on the Comoros, 72nd Ordinary Session of OAU, 6–8 July 2000, CM/DEC 523 (LXXII) Rev. 1

Beslut nr 1/2000 av Ministerrådet för AVS-EG av den 27 juli 2000, 2000/483/EG

Declaration by the ACP Group on the situation in Central African Republic Brussels, 18 March 2003

ACP-General Secretariat, The ACP Group strongly condemns the attempted coup d'Etat in Mauritania, Bryssel 12/6/2003.

ACP-General Secretariat, The ACP Group views the organisation and conclusions of the ACP-EU consultations on the political situation in the Central African Republic in a positive light, Press release Brussels 12/6/2003

## **USA**

Background Notes: Haiti, March 1998, Bureau of Inter-American Affairs, U.S. Department of State

Country Reports on Human Rights Practices – 2000, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (USA) February 23, 2001

Statement on Transition of Power in Togo, The White House, 10/2/2005

US Dept. of State, Background note on Niger, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5474.htm>, (2006-01-10)

U.S. Department of State Country Report on Human Rights Practices 2005 – Togo – March 2006, 8/3/2006

U.S. Department of State, Liberia Country report on Human Rights Practices for 1997, [http://www.state.gov/www/global/human\\_rights/1997\\_hrp\\_report/liberia.html](http://www.state.gov/www/global/human_rights/1997_hrp_report/liberia.html) (2006-06-26)

## **MEDIA**

### Bulletin EC, Bulletin EU

1972

Declaration of The First Summit Conference of the Enlarged Community,  
Bull. EC 10-1972

1975

Bull. EC 10-1975

1976

The protection of fundamental rights as Community law is created and developed, Commission of the European Communities, Bull. EC 5-1976, supplement

1977

”Council Declaration on the situation in Uganda”, antagen 21 juni 1977, 17  
Bull. EC 6-1977, s. 92–93

1978

Question écrite No 115/78 de M. Adams à la Commission: Empire Centrafricain, OJ C 199, 21/08/1978, s. 27

1986

”Statement on Human Rights, adopted on 21 July 1986, by the Foreign Ministers of the European Community, meeting in the framework of European Political Cooperation and of the Council”, 19 Bull. EC 7/8-1986, p. 2.4.4

1991

Bull. EC 3-1991, p. 1.3.41

Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, 28 November 1991, Bull EC 11-1991, p. 1.3.67

1992

Bull. EC 5-1992, p. 1.2.12

Bull. EC 5-1992, p. 1.2.13

Bull. EC 5-1992, p. 1.2.41

## 1995

Bull. EU 5-1995, p. 1.2.3

## 1998

Bull-EU 1/2-1998, p. 1.4.146

Bull EU 6-1998, p. 1.4.28

Europaparlamentets resolution om situationen i Togo, Bull EU 7/8-1998, p. 1.2.6

Inledning av samråd med Togo i enlighet med artikel 366a i Lomékonventionen, Bull, EU 7/8-1998, p. 1.4.150

Bull EU 9-1998, p. 1.3.143

Bull EU 11-1998, p. 1.3.133

Bull EU 12-1998, p. 1.3.140

## 1999

Bull EU 1/2-1999, p. 1.4.144

Bull EU 4-1999, p. 1.4.104

Bull EU 5-1999, p. 1.3.11

Bull EU 7/8-1999, p. 1.4.153

Bull EU 7/8-1999, p. 1.4.162

Bull EU 7/8-1999, p. 1.4.164

Bull EU 12-1999, p. 1.4.12

Bull EU 12-1999, p. 1.4.12

## 2000

Bull EU 1/2-2000, p. 1.6.138

Bull EU 4-2000, p. 1.6.17

Bull EU 6-2000, p. 1.6.88

## 2001

Bull EU 1/2-2001, p. 1.6.1

## 2002

Bull EU 3-2002, p. 1.6.7

Bull EU 5-2002, p. 1.6.15

## 2004

Bull EU 1/2-2004, p. 1.6.179

Bull EU 1/2-2004, p. 1.6.22

## The Courier

*The Courier*, no. 58, november 1979

*The Courier*, no. 82, november-december 1983

*The Courier*, no. 84, mars-april 1984

*The Courier*, no. 137, januari-februari 1993

*The Courier*, no. 144, mars-april 1994

*The Courier*, no. 173, january-february 1999

*The Courier*, Special Issue on the Cotonou Agreement, September 2000

## Europe

Europe (no. 2409) 4 (Mar. 16, 1978)

Europe (no. 2478) 7 (June 28, 1978)

## Göteborgs-Posten

### 1995

Klar segrare före valet, Göteborgs-Posten 8/4/1995

Kritik mot val i Zimbabwe, Göteborgs-Posten, 11/4/1995

62 dödade vid massaker, Göteborgs-Posten 19/4/1995

Val test för Haitis demokrati, Göteborgs-Posten, 26/6/1995

Saddam förbereder asyl, Göteborgs-Posten, 4/9/1995

Franska flottan mot Komorerna, Göteborgs-Posten 2/10/1995

Kuppen på Komorerna är över, Göteborgs-Posten 6/10/1995

Fransk styrka lämnar Komorerna, Göteborgs-Posten, 7/10/1995

Rebeller tog över i Komorerna, Göteborgs-Posten 29/9/1995

Oroligt i Haiti, Göteborgs-Posten, 15/11/1995

Få röstade på Haiti, Göteborgs-Posten, 19/12/1995

### 1996

Militären grep makten i Niger, Göteborgs-Posten, 28/1/1996

Avblåst kupp i Guinea, Göteborgs-Posten 4/2/1996

Mugabe säker segrare i valet, Göteborgs-Posten, 16/3/1996

Val i Zimbabwe lockar få, Göteborgs-Posten, 17/3/1996

600 gisslan i Liberia, Göteborgs-Posten, 10/4/1996

Soldatmyteri i Centralafrika, Göteborgs-Posten, 20/5/1996

## 1997

Framgångsrik avvapning i Liberia, Göteborgs-Posten 2/2/1997  
Krigsherre leder valet i Liberia, Göteborgs-Posten 22/7/1997  
Anjouan vill tillhöra Frankrike, Göteborgs-Posten 4/8/1997  
Nya strider i Komorerna, Göteborgs-Posten 10/8/1997  
Zimbabwe får ekonomiskt stöd, Göteborgs-Posten, 16/8/1997  
Separatistseger på Komorerna, Göteborgs-Posten 6/9/1997  
Lantarbetarrevolt i Zimbabwe, Göteborgs-Posten, 10/10/1997  
Mauretaniens president kvar, Göteborgs-Posten 14/12/1997

## 1998

Fredsavtal för Guinea-Bissau, Göteborgs Posten, 03/11/1998  
Pressad Mugabe tvingar farmare lämna sin jord, Göteborgs-Posten 20/11/  
1998  
Komorerna ber om militärhjälp, Göteborgs-Posten 7/12/1998

## 1999

Valbråk i Togo, Göteborgs-Posten, 23/3/1999

## 2000

”Ockupationerna är illegala” Domare går emot Mugabe i Zimbabwes mark-  
konflikt, Göteborgs-Posten 18/3/2000  
Britter lämnar Zimbabwe?, Göteborgs-Posten, 28/3/2000  
Brittisk kritik mot Mugabe, Svenska Dagbladet, 3/4/2000  
Mugabe dundrar mot britterna, Göteborgs-Posten, 4/4/2000  
Zimbabwe på väg mot kaos, Göteborgs-Posten, 5/4/2000  
Zimbabwe vägrar betala till vita, Göteborgs-Posten, 7/4/2000  
Oklart stöd för kuppledare, Göteborgs-Posten, 21/5/2000  
Kuppmakare får oväntat stöd, Göteborgs-Posten, 23/5/2000  
Senegaleser ut ur Mauretanien, Göteborgs-Posten, 6/6/2000  
FN hoppar av valövervakning, Göteborgs-Posten, 10/6/2000  
Misstänkt fusk med poströster, Göteborgs-Posten, 21/6/2000  
Våldet får ej segra i Zimbabwe, Göteborgs-Posten 22/6/2000  
Fyra ur gisslan på Fiji släpptes, Göteborgs-Posten, 25/6/2000  
Jubel trots nederlaget, Göteborgs-Posten, 28/6/2000  
Strider vid Fijis parlament, Göteborgs-Posten, 5/7/2000  
Tidsfrist för kuppmakare i Fiji, Göteborgs-Posten, 6/7/2000  
47 mördade i räd i Guinea, Göteborgs-Posten 4/9/2000  
Flyktingproblem i Guinea-Conakry, Göteborgs-Posten 12/9/2000

Utmanaren i ledning i Elfenbenskustens val, Göteborgs-Posten 24/10/2000  
Sex döda efter valkupp, Göteborgs-Posten, 25/10/2000  
Afrikanska ledare kräver omval, Göteborgs-Posten, 31/10/2000  
Ivorianer trotsar protestförbud, Göteborgs-Posten, 5/12/2000  
Nya strider i Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten, 6/12/2000  
Regering godkänner valfusk, Göteborgs-Posten, 10/12/2000  
Ivorianska problem kvar efter val, Göteborgs-Posten 12/12/2000  
Rebeller slogs ned i Guinea, Göteborgs-Posten 12/12/2000  
100 000-tals på flykt i Guinea, Göteborgs-Posten 14/12/2000

## 2001

Tre stater i växande afrikansk konflikt, Göteborgs-Posten, 11/4/2001  
Avsatt president hem till Mauretanien, Göteborgs-Posten, 18/7/2001  
Lugnt på första valdagen i Fiji, Göteborgs-Posten, 26/8/2001  
Oppositionen framåt i Mauretanien, 28/10/2001  
Libyska soldater till Bangui, Göteborgs-Posten 6/11/2001  
Ny premiärminister i Guinea-Bissau, Göteborgs Posten, 9/12/2001  
Kuppförsök slogs ned i Haiti, Göteborgs-Posten, 18/12/2001

## 2002

Hårda förhandlingar om Schori, Göteborgs-Posten, 16/2/2002  
EU inför sanktioner, Göteborgs-Posten, 19/2/2002  
Orolig valupptakt i Zimbabwe, Göteborgs-Posten, 10/3/2002  
Lång väntan för att ge sin röst, Göteborgs-Posten, 10/3/2002  
Valet i Zimbabwe förlängt med en dag, Göteborgs-Posten, 11/3/2002  
Valen i Zimbabwe ifrågasätts, Göteborgs-Posten, 12/3/2002  
Samväldet ger valet i Zimbabwe underkänt, Göteborgs-Posten, 15/3/2002  
Samväldet utesluter Zimbabwe under ett år, Göteborgs-Posten, 20/3/2002  
Guineaval bojkottas av oppositionen, Göteborgs-Posten, 1/7/2002  
Utvidgade sanktioner mot Zimbabwe, Göteborgs-Posten, 23/7/2002  
Våldsam fängelseinbrytning på Haiti, Göteborgs-Posten, 4/8/2002  
Ny regering i Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten, 6/8/2002  
Mötesförbud hävt i Liberia, Göteborgs-Posten, 15/9/2002  
Våldsam strid väntas i Bouaké, Göteborgs-Posten, 22/9/2002  
Fredsstyrka till Elfenbenskusten, Göteborgs-posten, 30/9/2002  
Rebellerna i Elfenbenskusten intar viktig stad, Göteborgs-Posten, 14/10/  
2002  
Rebeller avvisar fredsförslag, Göteborgs-Posten, 15/11/2002  
Ny premiärminister i Guinea-Bissau, Göteborgs Posten, 17/11/2002

Vapenvilan bruten i Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten, 29/11/2002  
Elfenbenskusten: nya strider blossar upp, Göteborgs-Posten, 19/12/2002  
Franska soldater i eldstrid, Göteborgs-Posten, 22/12/2002

### 2003

Klart för fredssamtal i Paris, Göteborgs-Posten, 5/1/2003  
Utlänningsfientliga protester i Abidjan, Göteborgs-Posten, 28/1/2003  
Fransmän förbereds på snabb evakuering, Göteborgs-Posten, 30/1/2003  
Demonstrationer i Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten, 2/2/2003  
Centralafrikaner hyllade nye ledaren, Göteborgs-Posten, 29/3/2003  
Rebeller med vid regeringsmöte, Göteborgs-Posten, 4/4/2003  
Togo får två regeringar, Göteborgs-Posten, 6/6/2003  
Kuppförsök slogs ned i Mauretanien, Göteborgs-Posten, 10/6/2003  
Utlänningar evakuerade från Liberia, Göteborgs-Posten, 10/6/2003  
Liberia nära att kollapsa, Göteborgs-Posten, 11/6/2003  
Taylor äventyrar stilleståndsavtal, Göteborgs-Posten, 22/6/2003  
Brutna löften i Liberia, Göteborgs-Posten, 25/6/2003  
Rebellerna på väg in i Monrovia, Göteborgs-Posten, 26/6/2003  
Frankrike vill ha fredsstyrka i Liberia, Göteborgs-Posten, 29/6/2003  
Fredsdeklaration i Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten, 5/7/2003  
Armébefäl gripna för mordkomplott, Göteborgs-Posten, 30/8/2003  
Presidentkandidat greps av polis, Göteborgs-Posten, 7/11/2003  
Valfusk misstänks i Mauretanien, Göteborgs-Posten, 9/11/2003  
Oppositionsledare i Mauretanien greps, Göteborgs-Posten, 10/11/2003  
Allt värre oroligheter i Haiti, Göteborgs-Posten, 14/12/2003

### 2004

Gerilla intog haitisk stad, Göteborgs-Posten, 7/2/2004  
Nya blodiga strider på Haiti, Göteborgs-Posten, 8/2/2004  
Haitisk rebellstad avskuren från omvärlden, Göteborgs-Posten, 9/2/2004  
Haiti allt närmare öppet inbördeskrig, Göteborgs-Posten, 10/2/2004  
FN varnar för allvarlig kris i Haiti, Göteborgs-Posten, 11/2/2004  
Fortsatt kaotiskt i Haiti, Göteborgs-Posten, 13/2/2004  
Aristide godtar fredsplan för Haiti, Göteborgs-Posten, 22/2/2004  
Nej till fredsplan på Haiti, Göteborgs-Posten, 25/2/2004.  
Aristide anklagar USA för att ha tvingat bort honom, Göteborgs-Posten,  
2/3/2004  
Ännu kaotiskt i Haiti – träta om Aristides flykt, Göteborgsposten, 3/3/2004  
Omtvistat valresultat, Göteborgs Posten, 6/4/2004



Ordkrig mellan Elfenbenskusten och Frankrike – Mbeki ska medla, Göteborgs-Posten, 8/11/2004

## 2005

Omvärlden fördömer kupp i Togo, Göteborgs-Posten, 7/2/2005

Togokupp fördöms, Göteborgs-Posten, 7/2/2005

Togos opposition manar till nya protester, Göteborgs-Posten, 14/2/2005

Oppositionen höjer rösten i Togo, Göteborgs-Posten, 20/2/2005

Presidenten avgick på kuppen, Göteborgs-Posten, 26/2/2005

Start för fredssamtal om Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten, 4/4/2005

Oroligt i Togo sedan valresultatet blev känt, Göteborgs-Posten, 27/4/2005

Elva dödsoffer i fortsatta Togokravaller, Göteborgs-Posten, 28/4/2005

Sanktioner mot Togo hävs, Göteborgs-Posten, 28/5/2005

41 dödade i oroligheter i Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten, 2/6/2005

Schori orolig för Elfenbenskusten, Göteborgs-Posten, 3/6/2005

Junta tar över styret i Mauretanien efter militärkupp igår, Göteborgs-Posten, 4/8/2005

Mauretanien utesluts ur AU efter militärkupp, Göteborgs-Posten, 5/8/2005

Ny premiärminister utsedd i Mauretanien, Göteborgs-Posten, 8/8/2005

## Svenska Dagbladet

### 1995

Våldsam protest i Liberia, Svenska Dagbladet, 17/1/1995

Storseger för Mugabes parti, Svenska Dagbladet, 12/4/1995

Demokratiska val i Haiti, Svenska Dagbladet, 26/6/1995

Kaos och förvirring när Haiti gick till val, Svenska Dagbladet, 27/6/1995

Saddam förhandlade om asyl, Svenska Dagbladet, 4/9/1995

President utropad i Komorerna, Svenska Dagbladet 3/10/1995

Aristide oroar inför val i Haiti, Svenska Dagbladet, 26/11/1995

Valet på Haiti utan oroligheter, Svenska Dagbladet, 19/12/1995

### 1996

Nigers president störtad, Svenska Dagbladet 28/1/1996

Soldater revolterar i Guinea, Svenska Dagbladet 3/2/1996

Kuppförsök i Guinea fortsätter, Svenska Dagbladet 4/2/1996

Soldater lovas höjd lön, Svenska Dagbladet 5/2/1996

Svalt väljarintresse i Zimbabwes presidentval, Svenska Dagbladet, 17/3/1996

Situationen i Zimbabwe försämrades först i föl, Svenska Dagbladet 20/3/1996

Niger röstade om demokrati, Svenska Dagbladet 13/5/1996

Soldater revolterade i Bangui, Svenska Dagbladet, 19/5/1996

Protester mot fransk närvaro i Centralafrika, Svenska Dagbladet 24/5/1996

Rebeller tog över i Bissau, Svenska Dagbladet, 08/05/1999

Regeringsseger i Mauretanien, Svenska Dagbladet, 13/10/1996

Regeringsseger i Mauretanien, Svenska Dagbladet, 14/10/1996

Politisk kris i Mauretanien, Svenska Dagbladet 22/10/1996

Centralafrikas huvudstad delad av gatustrider, Svenska Dagbladet, 4/12/1996

Eldupphör i afrikanskt krig, Svenska Dagbladet, 9/12/1996

### 1997

Taylor leder stort i Liberiaval, Svenska Dagbladet 22/7/1997

Våldsamma attacker på vita farmare, Svenska Dagbladet, 13/10/1997

Ja till självständighet på Anjouan, Svenska Dagbladet 28/10/1997

### 1998

Zimbabwes storbönder i krismöte, Svenska Dagbladet, 20/11/1998

Oroligt val i Guinea, Svenska Dagbladet, 14/12/1998

### 1999

Presidenten i Niger mördad i militärkupp, Svenska Dagbladet 10/4/1999

Centralafrikaner skäpper krav, Svenska Dagbladet, 26/5/1999

IMF tvistar om Zimbabwepengar, Svenska Dagbladet, 6/10/1999

Junta stoppar fransk styrka, Svenska Dagbladet, 27/12/1999

### 2000

Ockupanter på jordbruk får stanna, Svenska Dagbladet, 12/3/2000

Fortsatt dialog med Zimbabwe, Svenska Dagbladet, 8/4/2000

Fijis premiärminister hålls som gisslan, Svenska Dagbladet, 20/5/2000

Fyra frigavs ur gisslan i Fiji, Svenska Dagbladet, 25/6/2000

Valet i Zimbabwe, Svenska Dagbladet, 25/6/2000

Valet i Zimbabwe, Svenska Dagbladet, 28/6/2000

Utegångsförbud efter upplopp, Svenska Dagbladet, 5/7/2000

Fijis kuppledare lovar att frige gisslan i parlamentet, Svenska Dagbladet, 10/7/2000

Våld och kaos trots valet, Svenska Dagbladet, 28/7/2000

Zimbabwe stämplas som paria, Svenska Dagbladet, 3/10/2000  
Zimbabwe ändrar vallag, Svenska Dagbladet, 10/12/2000  
Våldet tvingar FN att överge flyktingarna, Svenska Dagbladet 15/12/2000

#### 2001

Zimbabwe hotar bryta med Sverige, Svenska Dagbladet, 9/2/2001  
Fortsatt våld i Zimbabwe trots avtal, Svenska Dagbladet, 28/9/2001

#### 2002

President Mugabe drar ner en järnridå, Svenska Dagbladet, 10/1/2002  
Zimbabwe vill stoppa valövervakare från Sverige trots att Schori leder EU:s grupp, Svenska Dagbladet, 8/2/2002  
Zimbabwe ger klartecken för de första valobservatorerna, Svenska Dagbladet, 15/2/2002  
Komorerna får första presidenten, Svenska Dagbladet, 10/5/2002  
Fransk styrka till Elfenbenskusten, Svenska Dagbladet, 23/9/2002  
Militärt uppror i Centralafrika, Svenska Dagbladet 28/10/2002

#### 2003

Presidentens vacklande ställning skapar oro i Liberia, Svenska Dagbladet, 6/6/2003  
Nya gatustrider inne i Monrovia, Svenska Dagbladet, 26/6/2003  
Zimbabwe lämnar samväldet, Svenska Dagbladet, 9/12/2003

#### 2004

Våldsamt uppror i Haiti, Svenska Dagbladet, 9/2/2004  
Oro i Haiti fortsätter efter våldsamt helg, Svenska Dagbladet, 10/2/2004  
Minst 42 döda i Haiti, Svenska Dagbladet, 11/2/2004  
Aristide manar till motstånd, Svenska Dagbladet, 9/3/2004

#### 2005

Anklagelser om valfusk i Togo, Svenska Dagbladet, 25/4/2005  
Diktatorson vann valet i Togo, Svenska Dagbladet, 27/4/2005

## Le Monde

2000

Les derniers instants de la Commission électorale, *Le Monde*, 26/10/2000

Un survivant met en cause les forces de l'ordre, *Le Monde*, 29/10/2000

### **AMNESTY INTERNATIONAL**

Amnesty International, Human rights violations in Africa January to December 1995, Amnesty International Report 1996

Amnesty International, Liberia: Action must be taken now to protect the lives of civilians threatened by armed conflict, 12 April 1996, AI Index: AFR 34/01/96

Haiti: A Question of Justice, Amnesty International, AI Index: AMR 36/03/96, 7/2/1996

Amnesty International, Niger, A major step backwards, AI Index: AFR 43/02/96, 16/10/1996

Amnesty International, "Guinea-Bissau, Human Rights under Fire", AI Index: AFR 30/04/1998

Amnesty International, Press Freedom in Zimbabwe, AI Index: AFR 46/01/99, 13/01/1999

Amnesty International, severe torture and illegal detention of journalists threatens the breakdown in rule of law, AI Index: AFR 46/02/99, 21/01/1999

Amnesty International, Fears for newspaper director high, AI Index: AFR 46/04/99, 22/01/1999

Amnesty International, Togo – No political stability without respect for human rights, Amnesty International October 1999, AI Index: 57/38/99

Amnesty International, Guinea: The Alpha Condé affair – a mockery of a trial, AI Index: AFR 29/02/00, 12/12/2000

Amnesty International, Guinea and Sierra Leone border: Fighting continues to endanger civilian lives, 4 maj 2001, AI Index AFR 51/004/2001

Amnesty International, Guinea, Liberia and Sierra Leone, a human rights crisis for refugees and the internally displaced, AI Index: AFR 05/005/2001, 25/06/2001

Amnesty International, Central African republic: Government should stop all extra-judicial executions, AI Index AFR 19/005/2001, 18/07/2001

Amnesty International, Guinea: security forces should respect right to freedom of expression and association, AI Index: AFR 29/005/2001, 6/11/2001

Amnesty International, Guinea, Maintaining order with contempt to the right to life, AI Index: AFR 29/001/2002, 17/5/2002

Amnesty International, Liberia: state of emergency signifies a greater need for international involvement in human rights protection, AI Index: AFR 34/002/2002, 9/4/2002

Amnesty International, State of Emergency in Liberia curtails rights, Amnesty International The Wire, April 2002

Amnesty International, Côte d'Ivoire: A country caught up in a turmoil for more than a month, AI Index: AFR 31/005/2002

Amnesty International, Zimbabwe: Thousands of forced evictions and arrests in violent crackdown, AI Index: AFR 46/012/2005

Amnesty International, Open letter from AI to President Robert Mugabe on the forced evictions in Zimbabwe, AI Index: AFR 46/019/2005

# Register över internationella traktater och resolutioner

Charter of the United Nations (UNC / FNS), San Fransisco den 26 juni 1945, 1 UNTS XVI med ändringar	46, 54, 135, 191, 196, 291, 311, 363, 375, 490, 525, 566, 590
General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), 30/10/1947, United Nations, Treaty Series , vol. 55, p. 187	78, 572
Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, upprättad i Rom 4 november 1948	104, 106, 133, 143, 144, 490
Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, 16 december 1966, 999 UNTS 171	489, 490
Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 16 december 1966, 999 UNTS 3	489, 490
Amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter (1969)	488, 489, 490
Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna 23/05/1969, A/CONF.39/11/Add.2	63, 64, 65, 67, 106, 127, 136, 164, 562, 559
Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, Vienna, 21/3/1986, Doc. A/CONF.129/15	64
African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights, antagen 27 juni 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982)	133, 134
United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay den 10 december 1982, UN Doc A/Conf. 62/122 of October 7, 1982	94, 96
Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 22/5/2001	94

# Register över resolutioner från FN:s säkerhetsråd

Resolution 216 (1965) antagen den 12 november 1965.	394
Resolution 788 (1992) antagen den 19 november 1992, S/RES/788 (1992)	363
Resolution 813 (1993) antagen den 26 mars 1993, S/RES/813 (1993)	363
Resolution 841 (1993) antagen den 16 juni 1993, S/RES/841 1993	155, 311, 525
Resolution 856 (1993), antagen den 10 augusti 1993, S/RES/856 (1993)	363
Resolution 861 (1993), antagen den 27 augusti 1993, S/RES/861 1993	311
Resolution 866 (1993), antagen den 22 september 1993, S/RES/866 (1993)	364
Resolution 867 (1993), antagen den 23 september 1993, S/RES/867 (1993)	311
Resolution 873 (1993), antagen den 13 oktober 1993, S/RES/873 (1993)	311
Resolution 905 (1994), antagen den 23 mars 1994, S/RES/904 (1994)	312
Resolution 917 (1994), antagen den 6 maj 1994, S/RES/917 (1994)	312
Resolution 933 (1994), antagen den 30 juni 1994, S/RES/933 (1994)	312
Resolution 940 (1994), antagen den 31 juli 1994, S/RES/940 (1994)	312
Resolution 944 (1994), antagen den 29 september 1994, S/RES/944 (1994)	313
Resolution 950 (1994), antagen den 21 oktober 1994, S/RES/950 (1994)	366
Resolution 972 (1995), antagen den 13 januari 1995, S/RES/972 (1995)	366, 372
Resolution 975 (1995), antagen den 30 januari 1995, S/RES/975 (1995)	313
Resolution 985 (1995), antagen den 13 april 1995, S/RES/985 (1995)	366, 372

Resolution 1001 (1995), antagen den 30 juni 1995, S/RES/1001 (1995)	366, 372
Resolution 1014 (1995) on extension of the mandate of the UN Observer Mission in Liberia, S/RES/1014 (1995)	372
Resolution 1020 (1995) on adjustment of the mandate of the UN Observer Mission in Liberia and implementation of the peace process in Liberia, S/RES/1020 (1995)	372
Resolution 1041 (1996) The situation in Liberia, S/RES/1041 (1996)	372
Resolution 1048 (1996), antagen den 29 februari 1996, S/RES/1048 (1996)	314
Resolution 1059 (1996) The situation in Liberia, S/RES/1059 (1996)	372
Resolution 1063 (1996), antagen den 28 juni, S/RES/1063 (1996)	315
Resolution 1071 (1996) The situation in Liberia, S/RES/1071 (1996)	372
Resolution 1083 (1996) The situation in Liberia, S/RES/1083 (1996)	372
Resolution 1085 (1996), antagen den 29 november 1996, S/RES/1085 (1996)	315
Resolution 1086 (1996), antagen den 5 december 1996, S/RES/1086 (1996)	315
Resolution 1100 (1997) The situation in Liberia, S/RES/1100 (1997)	372
Resolution 1116 (1997) antagen den 27 juni 1997, S/RES/1116 (1997)	371, 372
Resolution 1123 (1997), antagen den 30 juli 1997, S/RES/1123 (1997)	316
Resolution 1125 (1997) antagen den 6 augusti 1997, S/RES/1125 (1997)	437, 527
Resolution 1132 (1997) antagen 8 oktober 1997, S/RES/1132 (1997)	373
Resolution 1136 (1997) antagen den 6 november 1997, S/RES/1136 (1997)	437
Resolution 1141 (1997), antagen den 28 november 1997, S/RES/1141 (1997)	316
Resolution 1152 (1998), antagen den 5 februari 1998, S/RES/1152 (1998)	438
Resolution 1159 (1998), antagen den 27 mars 1998, S/RES/1159 (1998)	438



Resolution 1171 (1998) antagen den 5 juni 1998, S/RES/1171 (1998)	373
Resolution 1182 (1998) antagen den 14 juli 1998, S/RES/1182 (1998)	438
Resolution 1201 (1998) antagen den 15 oktober 1998, S/RES/1201 (1998)	438
Resolution 1212 (1998), antagen den 25 november 1998, S/RES/1212 (1998)	316
Resolution 1271 (1999) antagen den 22 oktober 1999, S/RES/1271 (1999)	439
Resolution 1277 (1999), antagen den 30 november 1999, S/RES/1277 (1999)	318
Resolution 1306 (2000) antagen den 5 juli 2000, S/RES/1306 (2000)	373
Resolution 1343 (2001) antagen den 7 mars 2001, S/RES/1343 (2001)	373, 374
Resolution 1458 (2003) antagen den 28 januari 2003, S/RES/1458 (2003)	381
Resolution 1464 (2003) antagen den 4 februari 2003, S/RES/1464 (2003)	289, 291, 294
Resolution 1467 (2003) antagen den 18 mars 2003, S/RES/1467 (2003)	381
Resolution 1478 (2003) antagen den 6 maj 2003, S/RES/1478 (2003)	381, 382
Resolution 1479 (2003) antagen 13 maj 2003, S/Res/1479 (2003)	292, 293
Resolution 1497 (2003) antagen den 1 augusti 2003, S/RES/1497 (2003)	384, 385, 391
Resolution 1498 (2003) antagen 4 augusti 2003, S/Res/1498 (2003)	293, 294
Resolution 1509 (2003) antagen den 19 september 2003, S/RES/1509 (2003)	385
Resolution 1514 (2003) antagen den 13 november 2003, S/Res/1514 (2003)	294, 295
Resolution 1521 (2003) antagen den 22 december 2003, S/RES/1521 (2003)	374, 386
Resolution 1527 (2004) antagen den 4 februari 2004, S/Res/1527 (2004)	295
Resolution 1528 (2004) antagen den 27 februari 2004, S/Res/1528 (2004)	295
Resolution 1529 (2004), antagen den 29 februari 2004, S/RES/1529 (2004)	336

Resolution 1542 (2004), antagen den 30 april 2004, S/RES/1542 (2004)	336
Resolution 1572 (2004) antagen den 15 november 2004, S/RES/1572 (2004)	300, 301, 302
Resolution 1576 (2004), antagen den 29 november 2004, S/RES/1576 (2004)	338
Resolution 1584 (2005) antagen den 1 februari 2005, S/RES/1584 (2005)	303
Resolution 1594 (2005) antagen den 4 april 2005, S/RES/1594 (2005)	303
Resolution 1600 (2005) antagen den 4 maj 2005, S/RES/1600 (2005)	303
Resolution 1603 (2005) antagen den 3 juni 2005, S/RES/1603 (2005)	303
Resolution 1608 (2005, antagen den 22 juni 2005, S/RES/1608 (2005)	339
Resolution 1609 (2005) antagen den 24 juni 2005, S/RES/1609 (2005)	303
Resolution 1632 (2005) antagen den 18 oktober 2005, S/RES/1632 (2005)	303
Resolution 1633 (2005) antagen den 21 oktober 2005, S/RES/1633 (2005)	303
Resolution 1643 (2005) antagen den 15 december 2005, S/RES/1643 (2005)	303

# Register över KOM-dokument

VIII/COM (61) 110 final, 12/6/1961	120
KOM(95) 216 slutlig, 23/05/1995	26, 99, 114, 151, 154, 162, 163, 165, 168, 241, 492, 493, 494, 552, 559, 570
KOM(95) 567 slutlig, 22/11/1995	167, 168
KOM(96) 69 slutlig 25/2/1996	168
KOM(97) 537 slutlig, 29/10/1997	171, 172
KOM(1998) 146 slutlig, 12/3/1998	173, 174, 175, 494, 495, 496, 497, 502
KOM(1998) 777 slutlig, 16/12/1998	251
KOM(1999) 204 slutlig, 26/4/1999	225, 255
KOM(1999) 295 slutlig, 15/6/1999	236, 245
KOM(1999) 350 slutlig, 8/7/1999	225, 226, 227, 229
KOM(1999) 361 slutlig, 9/7/1999	255, 269
KOM(1999) 491 slutlig, 12/11/1999	257, 258, 269
KOM(1999) 695 slutlig, 16/12/1999	237, 238, 239, 245
KOM(1999) 899 slutlig, 7/1/2000	273, 274, 306
KOM(2000) 258 slutlig 2/5/2000	274, 275, 276, 306
KOM(2000) 324 slutlig, 23/5/2000	176
KOM(2000) 454 slutlig, 17/7/2000	177
KOM(2000) 460 slutlig, 24/7/2000	347, 348, 356
KOM(2000) 486 slutlig, 25/7/2000	321, 343
KOM(2000) 856 slutlig, 21/12/2000	322, 343
KOM(2001) 117 slutlig, 2/3/2001	350, 351, 352, 356
KOM(2001) 252 slutlig, 8/5/2001	497, 498
KOM(2001) 290 slutlig 28/5/2001	283, 284, 307
KOM(2001) 590 slutlig, 17/10/2001	469, 470, 481
KOM(2001) 781 slutlig, 14/12/2001	327, 343, 550
KOM(2002) 88 slutlig, 11/2/2002	410, 429
KOM(2002) 103 slutlig, 21/2/2002	376, 377, 391, 503
KOM(2002) 181 slutlig, 28/5/2002	517, 518
KOM(2002) 637 slutlig, 23/12/2002	517, 518
KOM(2002) 716 slutlig, 11/12/2002	330, 331, 344, 551
KOM(2003) 35 slutlig, 27/1/2003	414, 415, 416
KOM(2003) 222 slutlig, 28/4/2003	443, 450
KOM(2003) 517 slutlig, 26/8/2003	458, 459, 465, 506
KOM(2003) 629 slutlig, 22/10/2003	445, 446, 450
KOM(2003) 786 slutlig, 15/12/2003	333, 344
KOM(2003) 824 slutlig, 17/12/2003	262, 263, 269

KOM(2003) 850 slutlig, 8/1/2004	203, 207, 217
KOM(2004) 423 slutlig, 10/6/2004	264, 265, 269
KOM(2004) 454 slutlig, 29/6/2004	336, 337, 344
KOM(2004) 547 slutlig, 10/8/2004	299, 300, 307
KOM(2004) 576 slutlig, 31/8/2004	208, 217
KOM(2004) 804 slutlig, 10/12/2004	461, 462, 465
COM(2004) 806 final, 10/12/2004	387, 392
KOM(2005) 18 slutlig, 27/1/2005	421, 430
COM(2005) 185 final, 3/5/2005	187
KOM(2005) 213 slutlig, 23/5/2005	189
KOM(2005) 367 slutlig, 9/8/2005	339, 344
KOM(2005) 546 slutlig, 28/10/2005	474, 475, 476, 481, 510
KOM(2005) 584 slutlig, 23/11/2005	474
KOM(2005) 591 slutlig, 23/11/2005	474
KOM(2006) 166 slutlig, 10/4/2006	477, 478
KOM(2008) 537 slutlig, 4/9/2008	571

# Register över domar och yttranden från EG-domstolen

Mål 22/70, <i>Europeiska gemenskapernas kommission</i> mot <i>Europeiska gemenskapernas råd</i> , 31/3/70, [1971] s. 263	73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 86, 88
Mål 181/73, <i>R. &amp; V. Haegeman</i> mot <i>Belgien</i> , 30/4/1974, [1974] s. 449	63
Mål 3, 4 och 6/76 <i>Cornelis Kramer m. fl.</i> , 14/7/76, [1976] s. 1279	76
Yttrande 1/76, <i>Inland Waterways</i> , 26/4/77, [1977] s. 741	76, 77, 80, 81
Avgörande 1/78, Domstolens avgörande av den 14 november 1978, Avgörande enligt artikel 103 andra stycket andra och tredje meningarna (motsvaras i den franska versionen av artikelns tredje stycke) i Euratomfördraget. Internationella atomenergiorganets förslag till konvention om skydd av kärnmaterial, kärnenergianläggningar och kärnmaterial- transporter, 14/11/1978, [1978] s. 2151	90, 91, 92, 96
Mål 12/86, <i>Meryem Demirel</i> mot <i>Ville de Schwäbisch Gmünd</i> , 30/9/1987, [1987] s. 3719	107
Mål 45/86, <i>Europeiska gemenskapernas kommission</i> mot <i>Europeiska gemenskapernas råd</i> , 26/3/1987, [1987] s. 1493	103
Yttrande 2/91 Internationella arbetsorganisationens konvention nr 170 om säkerhet vid användning av kemiska produkter, 19/3/1993, [1993] s. 1	78, 81, 91, 92
C-316/91, <i>Europaparlamentet</i> mot <i>Europeiska unionens råd</i> , 2/3/1994, [1994] s. I-625	98, 100
Yttrande 1/94 Gemenskapens behörighet att ingå internationella avtal om tjänster och skydd av immaterialrätter, 15/11/1994, [1994] s. 1	78, 79, 80, 81, 86,
Yttrande 2/94 enligt artikel 228 i EG-fördraget ”Europeiska gemenskapernas anslutning till Europeakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna” av den 28 mars 1996, [1996] s. 1759.	104, 106
Mål C-25/94, <i>Kommisionen</i> mot <i>Rådet</i> , 19/3/1996, [1996] s. I-1469.	93

Mål C-271/94, <i>Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd</i> , 26/3/1996, [1996] s. 1689	103
Förslag till avgörande i mål C-268/94 av generaladvokat La Pergola föredraget den 23 maj 1996	101, 102, 105
Mål C-268/94, <i>Portugisiska republiken mot Europeiska unionens råd</i> , 2/12/1996, [1996] s. 6177	100, 104, 105, 574
C-53/96 <i>Hermès mot FHT</i> , 16/6/1998, [1998] s. I-03603.	97
Mål C-162/96, <i>Racke (Firma A.) mot Hauptzollamt Mainz</i> , 16/6/1998, [1998] s. I-3655	63
Mål C-189/97, <i>Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd</i> , 8/7/1999, [1999] s. I-4741	469
C-466/98, <i>Kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland</i> , 5/11/2002, [2002] s. I-9427	82
C-467/98, <i>Kommissionen mot Danmark</i> , 5/11/2002, [2002] s. I-9519	82
C-468/98, <i>Kommissionen mot Sverige</i> , 5/11/2002, [2002] s. I-9575	82
C-469/98, <i>Kommissionen mot Finland</i> , 5/11/2002, [2002] s. I-9627	82
C-471/98, <i>Kommissionen mot Belgien</i> , 5/11/2002, [2002] s. I-9681	82
C-472/98, <i>Kommissionen mot Luxemburg</i> , 5/11/2002, [2002] s. I-9741	82
C-475/98 <i>Kommissionen mot Österrike</i> , 5/11/2002, [2002] s. I-9797	82
C-476/98, <i>Kommissionen mot Tyskland</i> , 5/11/2002, [2002] s. I-9855	82
Förslag till avgörande i mål C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98, av generaladvokat Tizzano föredraget den 31 januari 2002, [2002] s. I-9427	82, 83
Yttrande 1/03 Gemenskapens behörighet att ingå en ny Luganokonvention om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, 7/2/2006, [2006] s. I-1145	84, 85, 86, 87, 88
Mål C-459/03, Europeiska gemenskapernas kommission mot Irland, 30/5/2006, [2006] s. I-4635	94
Mål C-402/05 P och Mål C-415/05 P, <i>Yassin Abdullah Kadi &amp; Al Barakaat International Foundation mot Europeiska unionens råd</i> , 3/9/2008, [2008] s. I-0000	525

# Sak- och personregister

## A

Accra III-avtalet 298, 301, 306  
"Anything goes" argumentation 54  
ACS (American Colonization Society) 357  
Afrikansk enhet 119, 234, 273  
Akosombo-avtalet 365, 366, 367  
ALA-gruppen 150  
Albanien 153, 163, 543  
Ambassadörskommittén 125, 176  
Amin, Idi 26, 129  
Amnesty International 62, 126, 203, 288, 395, 422, 454, 464, 562  
Amsterdamfördraget 69  
ANC 394  
Andean pact 152  
Angola 155, 246  
Annan, Kofi 259, 289, 316, 580  
Apologetiska argument 51, 52  
Architect 113  
Argentina 152, 338, 516  
Aristides 310, 313, 332  
Arts, Karin 136, 141, 149, 156, 160, 161, 530  
Ascending arguments 52  
Associationsavtal 68, 107, 114, 119, 544, 574  
AU 209, 232, 286, 301, 473  
Australien 29  
AVS-EG – partnerskapsavtalet 27, 65, 107, 177, 352, 409, 427, 481, 540, 578  
AVS-församlingen 125, 155, 160, 240, 324, 526, 549  
AVS-rådet 125, 128, 199, 222

## B

Baaz, Mikael, 42, 44  
Baby Doc 310  
Baltic clause 154, 163  
Banguiavtalen 436, 449  
Banjulkonventionen 133  
Barcelonaprocessen 543  
Bartels, Lorand 31, 104, 485, 501, 545, 554  
Belgien 82, 91, 116, 537  
Benin 177, 196, 363  
Bergström, Carl Fredrik 68  
Berlinmuren 43, 114, 146, 559  
Biståndsgivare 219, 299, 427  
Blandade avtal 88, 95, 108, 574  
Blodsdiamanter 373  
Bokassa, Jean Bédel 432  
BONUCA 439, 528  
Botswana 187  
Boutros Boutros-Ghali 314  
Bozizé 440, 511, 528  
Bradley, Andrew 508  
Brandtner, Barbara 105  
Brasilien 152, 338, 544  
Bristande transparens 526, 548, 550  
Brittiska samväldet 119, 346  
Brownlie, Ian 70  
Bulgarian clause 154, 163  
Bulterman, Mielle 101, 485, 541  
Burrows, Noreen 104

## C

CARICOM 330  
CARIFORUM 573  
Carlsson, Gunilla 580

- Carty, Anthony 55  
 Cases of special urgency 67, 163  
 Cassese, Antonio 34, 70  
 Castro, Fidel 580  
 Cavatorta, Francesco 41  
 CEMAC (Central African Economic and Monetary Community) 441  
 CEN-SAD (Community of Sahelo-Saharan States) 441  
 Centralafrikanska republiken 121, 336, 432, 510, 527, 538  
 CFSP 199, 530  
 Chari, Raj S. 41  
 Cheysson, Claude 129  
 Chile 152, 336  
 Clausula rebus sic stantibus 127  
 Coexistent competences 89  
 Cold war 146  
 Commission on human rights 194, 296, 306  
 Concreteness 51  
 Concurrent competences 89  
 Condé, Alpha 452, 455, 463  
 Conté, Lansana 452  
 COREPER 109, 225, 237, 257, 282, 415, 477  
 Cotonou-överenskommelsen 363, 367  
 CPLP (Portugisisktalande ländernas organisation) 248  
 Cramér, Per 138  
 Cremona, Marise 85, 154  
 Critical International Legal Theory 47, 54  
 Critical Legal Studies 47  
 Cuba 544, 570
- D**
- Danmark 82, 88, 123, 286, 514, 530  
 De klassiska rättskällorna 34  
 Dekonstruktion 35, 49, 55  
 Delad kompetens 72, 90  
 Demokratiseringsprocess 146, 174, 182, 502, 506  
 Demokratiska principer 26, 157, 180, 488, 500  
 Den externa fiskepolitiken 513, 521  
 Den fundamentala motsättningen 48, 492  
 Denard, Bob 231, 510  
 Descending arguments 51  
 Det logisk-positivistiska vetenskaps-idealet 33  
 DG Development 109, 474, 522  
 Disconnection clauses 87  
 Diskussionsplattform 577, 582  
 Duty of cooperation 91
- E**
- ECOMOG 360, 364  
 ECOWAS 207, 248, 286, 364, 412, 451, 526  
 EDF 100, 121, 208, 317, 460  
 Eeckhout, Piet 68, 71, 75, 77, 79, 81, 85, 89, 93, 95, 99  
 EEZ 514  
 Effet utile 86  
 Ekonomiska och sociala kommittén 171, 519  
 Ekonomiska partnerskapsavtal 572  
 Ekvatorialguinea 123, 246  
 Emilou, Nicholas 80  
 En öppen och konstruktiv anda 200, 225, 257, 259, 559  
 Enhetsakten 107, 139, 492  
 EPA (Economic Partnership Agreements) 572  
 EPS 113, 126, 138  
 Equity 54  
 Erhag, Thomas 61  
 Eriksson, Johan 42  
 ERTA-målet 44, 75, 83  
 ESK (Europeiska säkerhetskonferensen) 149



Etiopien 123  
EU-rättsliga rättskällor 34, 61  
EU:s externa MR-politik 530  
Eurafrikanskt frihandelsområde 122  
Euratomfördraget 91  
Europaavtal 114, 152  
Ex ante conditionality 485  
Ex post conditionality 485  
Exklusiv kompetens 72  
Explicit traktatskompetens 72  
Extern MR agenda 142  
Eyadéma 192

## F

Facultative mixity 90, 99  
FEDOM 117  
Fierro, Elena 31, 73, 101, 198, 228,  
239, 256, 274, 323, 485, 544, 567  
Fiji 321, 345, 502  
Finland 82, 397, 514  
Firestone 358  
Fiskeavtal 250, 455, 468, 515  
FN: s säkerhetsråd 525, 529  
FN:s generalförsamling 242, 397  
FN:s höge kommissionär för mänskliga  
rättigheter 192  
Folkmordet i Rwanda 289  
Fomboniaavtalet 240  
Foreign Assistance Act 125  
Forskningsfrågor 28, 56, 562  
Forskningshorisont 561  
Fouwels, Martine 530  
Frankrike 116, 224, 287, 310, 531  
Franska ekvatorialafrika 432  
Franska soldater 233, 287, 531  
Fredsskapande åtgärder 441  
Frisch, Dieter 171  
Frost, Robert 5  
Frysa bistånd 400  
Frånskiljandeklausuler 87  
Förutsebarhet 50, 546

## G

Gbagbo, Laurent 271  
Gemensamt ansvarstagande för rätts-  
konstruktionerna 46  
Gemenskapens externa identitet 113,  
124  
Gemenskapsintressen 513, 535  
Generaldirektoratet för Fiske 515, 521  
George Speight 347  
Ghana 119, 206, 298, 390  
Giddens, Anthony 42, 44  
Giscard d'Estaing, Valery 433,  
452  
Gisslandrama 347, 355, 546  
Glavå, Mats 45, 46  
God förvaltning av offentlig verksam-  
het 173, 178, 494  
Grekland 470, 514  
Grundläggande del 67, 157, 178,  
488, 502  
Grönland 515  
Gueï, Robert 272, 528  
Guinea 119, 378, 451, 506, 510,  
522, 534  
Guinea-Bissau 109, 246, 482, 536,  
568  
Guldkusten 119  
GUSP 113, 140, 168, 411, 530  
Gällande rätt 35, 46

## H

Haiti 28, 155, 309, 486, 500, 502,  
508, 524, 525, 531, 537, 550  
Hall, Martin 43  
Hawking, Stephen 33  
Historisk-politisk kontext 60  
Horner, Simon 160  
Human Rights Watch 62, 283, 360,  
562  
Humanitärt bistånd 210, 238, 324,  
369, 425, 537  
Hunt, Alan 47

## I

ICJ 34, 64, 70  
Icke-associerade länder 117  
Icke-bindande 130  
Icke-exklusiv kompetens 72, 87  
Icke-rättskälla 61  
Icke-tillämpning 60, 510  
Implicit extern kompetens 75, 79, 81, 87  
Implicit traktatskompetens 73, 77, 80  
Indeterminacy 50, 54  
Indien 100, 123, 152, 345, 544  
Indikatorer 328, 342, 550  
Institutionella fakta 36, 53  
Intentionalitet 38  
Internationell domstol 64  
Internationell sedvanerätt 63, 164, 541  
Internationella avtal 25, 67, 78  
Internationella fiskeavtal 469  
Internationella valutafonden 339, 395, 447  
Internationellrättsliga ramverk 63  
Internationellrättsliga rättssubjekt 41, 65  
Intresseavvägningar 29, 56, 486, 512  
IR-teori 41, 55  
Irak 54, 467  
Irakkriget, det första 467  
Irland 94, 123, 514  
Islam 228, 233, 451, 466  
Island 514  
Israel 145, 467, 543  
Italien 76, 118, 122, 470

## J

Jackson, Robert 42  
Jerosch, Franziska 573  
Jordbruksreformer 398  
Juridisk person 69, 575  
Juristernas arena 59

## K

Kamerun 119, 442  
Kammaing, Menno 136  
Kampen om kompetensen 91  
Kanada 273, 320, 336  
Kazakhstan 163  
Kennan, Jane 573  
Kennedy, David 49, 50, 52  
Kennedy, Duncan 50, 52  
Kina 486, 530, 544  
King, T 141, 146  
Kirgisistan 163  
Kivimäki, Timo 534, 567  
Koherensprincipen 518  
Kollektiv intentionalitet 38  
Kommissionens delegationer 108, 174, 552  
Kommunikativ process 56, 58  
Kompetens sluta avtal med mänskliga rättigheter som grund 99  
Kompetensfördelning 75, 84, 90, 96, 99  
Koskenniemi, Martti 50, 492  
Kritiken mot den rättsliga formalismen 47  
Kritisk internationellrättsteori 55  
Kritisk rättsteori 55  
Kritzinger, Sylvia 41  
Kuppförsök 512, 547

## L

Laakso, Liisa 534  
LAMCO 358  
Lavranos, Nikolaos 86  
Lawyer 55, 113  
Legosoldater 231, 434  
Lequesne, Christian 515  
Lex Americana 54  
Liberia 123, 126, 326, 357, 499, 503, 508, 524, 526, 534  
Likhetsprincipen 29, 545  
Linus-Marcousiss-avtalet 291, 531

Lissabonfördraget 574  
Lojalitetsplikt 75, 91, 108, 137  
Luganokonventionen 84  
Luxemburg 76, 82  
Luxemburgresolutionen 148

## M

Macao 151, 544  
MacCormick, Neil 44  
Maïnassara, Ibrahim Baré 220  
Makhan, Davina 573  
Maktfördelningsprincip 275  
Maktskifte 500  
Malcolm, Noel 43  
Marín, Manuel 149, 166  
Marinkårssoldater 434, 511  
Marocko 467, 515  
Material breach 106, 136, 164  
Mauretanium 69, 466, 512, 520, 534,  
542, 545  
McGoldrick, Dominic 70  
Medlemsstatsintressen 91, 530  
Metodval 485  
Mexico 152  
Meyn, Mareike 573  
MICAH 318  
Mid-term review 154  
Militär statskupp 500  
Mineraltillgångar 218  
MINUCI 293  
MINURCA 438  
MINUSTAH 336  
MIPONUH 316  
Moçambique 246, 393  
Moldavien 163, 543  
Monism 68  
Monroe, James 357  
Morgenthau, Hans J. 43  
Moroniavtalet 242  
Morötter 535  
Mox Plant-målet 94  
Mugabe, Robert 394, 539, 580

Muslim 218, 276, 287, 451  
Myanmar 544, 570

## N

Nebulös 564  
Nederländerna 117, 148  
Negativa åtgärder 201, 323  
Neo-kolonialism 577  
Nice-fördraget 67  
Niger 121, 198, 218, 499, 508, 536,  
567  
Nigeria 155, 384  
Normative in the small 53, 55  
Normativity 51  
Normförändringskapital 45, 56, 556  
Novemberresolutionen 148, 150  
NPFL 359  
Nödvändigt för att förverkliga ett i  
fördraget angivet mål 77

## O

OAU (Organisation of African  
Unity) 236, 367, 389, 439  
Obsetämbarhet 49  
Omkanalisering av bistånd 538  
Open skies avtal 82  
Operation Murumbatsvina 422, 505,  
512  
Opinio juris 63

## P

Pacta sunt servanda 66, 546  
Papa Doc 309  
Paraguay 151, 338, 544  
Parallell kompetens 72, 89, 94, 109,  
575  
Parallelldoktrinen 75, 77, 99  
Peers, Steve 103  
Petrusson, Ulf 46  
PFOS 94  
Piska 201, 239, 535  
Polen 152, 514

Portugal 100, 109, 246, 394, 470,  
531  
Positiva åtgärder 104, 137, 201, 535  
President Carter 125, 312  
President Mbeki 302  
President Ousmane 220  
Pressfrihet 238, 275, 396, 419  
Principen om nära samarbete 91  
Prodi, Romano 207, 289, 507  
Pöyhönen (Karhu), Juha 48

## R

Rampa, Francesco 573  
Regimskifte 500  
Reifikation 36, 40  
Reparation case 70  
Rhein, Eberhard 117, 125  
Rhodes, Cecil 393  
Riedel, Eibe 557  
Riktade sanktioner 409, 415  
Rosas, Allan 88, 95, 99, 105  
RUF 373  
Rumänien 153, 163  
Ryssland 153, 163, 543  
Råa fakta 36  
Rättsdogmatiken 48  
Rättskonstruktioner 45  
Rättvisan är blind 46

## S

SADC (Södra Afrikas utvecklings-  
gemenskap) 405, 406, 422  
Schollin, Kristoffer 53  
Schori, Pierre 400  
Searle, John R. 37, 45, 55  
Sektorsavtal 29, 544  
Senegal 121, 469, 479  
Seppänen, Maaria 534  
Sierra Leone 360, 373, 383  
Slovakien 153, 163  
Slovenien 153, 163  
Smith, Karen E. 28

Socialkonstruktivism 42  
Socialkonstruktivistiskt medvetande-  
görande 45  
Somalia 119, 121  
Sovjetunionen 39, 119, 146, 152,  
247, 451, 543  
Special urgency 67, 163, 274  
Spärrverkan 72, 90  
Sri Lanka 152, 544  
Statement on human rights 140  
Stevens, Christopher 573  
Storbritannien 27, 94, 119, 199, 394,  
531  
Strukturalistisk förståelse av argu-  
ment 50  
Suspensionsmekanismer 105, 131,  
178, 183  
Sverige 82, 94, 109, 156, 256, 267,  
403, 574, 579  
Sydafrika 130, 156, 544  
Särskilt brådskande fall 184, 228,  
274, 385, 476, 499, 505, 508  
Sørensen, Georg 42, 136

## T

Tallberg, Jonas 43  
Taylor, Charles 359  
The Brazzaville group 120  
The Luxemburg report 113  
Tjeckien 153, 163, 574  
Tjeckoslovakien 152  
Tjuvfiske 517  
Togo 64, 119, 155, 191, 482, 499,  
502, 507, 510, 531, 534, 538, 548,  
558  
Togoland 191  
Tomaševski, Katarina 28  
Totalitært styre 192  
Touré, Sékou 451  
Traktatskompetens 69, 99  
Transparens 57, 548  
Trojkan 200, 396, 406

## U

UAM (The African and Malgasy union) 120  
UAMCE (African and Malagasy Union for Economic Cooperation) 120  
Uganda-fallet 1977 126  
Ukraina 153, 163, 543  
ULIMO 361, 370  
UNCLOS 94  
Unger, Roberto Mangabeira 47, 58  
Ungern 152, 154  
Unionen Comorererna 229, 230, 510, 520, 531, 536, 545  
UNMIH 311, 314  
UNOMIL 364, 371, 390, 526  
UNSMIH 315  
UNTMIH 315  
Uranfyndigheter 218  
Uruguay 151, 338, 544  
USA 54, 82, 125, 196, 212, 220, 273, 309, 336, 357, 402, 515, 544  
Usus 63  
Utomrättsliga avrättningar 288  
Utopiska argument 51, 53  
Utrikespolitiskt instrument 485  
Utvecklingsmål 518

## V, W

Vad är metod? 57  
Valfusk 60, 212, 232, 371, 403, 448, 467, 472  
Valobservatör 196, 207, 281, 315, 334, 389, 400, 409, 412, 467  
Weah, George 388  
Weinberger, Ota 44  
Wennerström, Erik O. 496  
What's most likely goes 54  
Wienkonventionen om traktaträtt 63, 64, 559

Will, Martin 557  
Villkorsklausulens legitimitet 501, 545  
Villkorsklausulens normativa omfång 540, 552  
Vitryssland 163, 543  
von Meijenfeldt, R 201  
Wrangle, Pål 47, 49, 55  
Väpnat uppror 248, 500  
Världsbanken 218, 339, 395  
Väsentlig beståndsdel 101, 151, 176, 559  
Väsentligt brott 66  
Västberlin 145  
Västtyskland 116, 118, 121, 130

## Y

Young-Anawaty, Amy 128, 129, 131, 133  
Youngs, Richard 27, 31  
Yttrandefrihet 224, 257, 275, 334, 380, 408, 419, 475, 504

## Z

Zaire 121, 151  
ZANU-PF 394, 400, 422, 428  
Zartman, I. William 116, 119, 122  
Zimbabwe 393, 503, 505, 510, 531, 534, 537, 547, 551  
Zwamborn, Marcel 141, 145

## Ä

Ängeby, M 201

## Ö

Österrike 82, 156, 200, 249, 514  
Överinklunderande 540, 553



I maj 1995 beslutade Rådet att alla utkast till förhandlingsmandat för externa avtal skulle innehålla en villkorsklausul. Denna klausul innebär att avtalets parter får en inomobligatorisk möjlighet att häva eller suspendera avtalet då motparten brutit mot mänskliga rättigheter, demokratiska principer eller principen om rättsstaten. Syftet med att införa klausulen var att skapa ett utrikespolitiskt instrument för att sprida respekten för dessa värden globalt.

I denna bok undersöks hur EU använt sig av villkorsklausuler i sina externa relationer. Analysen utgår ifrån en undersökning av alla de fall då klausulen åberopats av antingen EG eller tredje land mellan 1995 och 2006. De skäl som angivits då villkorsklausulen åberopats analyseras och kontrasteras gentemot omständigheterna som föranlett åberopande. Analysen inkluderar även fall då klausulen inte åberopats, trots att omständigheterna förefallit tillåta det.

Kritik har framförts mot EU:s användning av villkorsklausuler. Kritiken fokuserar på att EU låtit dolda intressen styra beslutet att åberopa klausulen. I denna bok undersöks grunderna för sådan kritik. Slutsatsen är att kritiken är berättigad men att detta faktum inte rimligen bör låtas förta värdet av den diskussionsplattform för mänskliga rättigheter som etablerats tack vare villkorsklausulen.

ANDREAS MOBERG är verksam som lärare och forskare på Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

ISBN 978-91-7678-712-0