
amnesty international



Den Europæiske Union og menneskerettighederne: Tid til forandring

Memorandum til det danske EU-formandskab 2002

Amnesty International
Dansk Afdeling
Dyrkøb 3
1166 København K
Tlf: 33 11 75 41
Fax: 33 93 37 46
E-mail: amnesty@amnesty.dk
Web: www.amnesty.dk

Den Europæiske Union og menneskerettigheder: Tid til forandring

Det danske EU formandskab

Danmark er kendt for at være stærkt internationalt orienteret og for sit traditionelle engagement i det internationale udviklingssamarbejde og menneskerettighedsspørgsmål. Danmark var det første land, der tilsluttede sig FN's Flygtningekonvention og det første europæiske land, der oprettede et uafhængigt menneskerettighedsinstitut. Danmark huser det internationale center for et verdensomspændende netværk af ekspertise og behandlingssteder for rehabilitering af torturofre. Kampen imod tortur er blevet en mærkesag for skiftende danske regeringer i FN's Menneskerettighedskommission og i andre internationale fora.

Det er dog i et mere kritisk politisk klima, at Amnesty International henvender sig til det danske formandskab. Danmark er desværre også i front, når det gælder asyl- og indvandringspolitikken, hvor den danske regering står for en af de mest barske linjer overfor asylsøgere og indvandrere. Det er også foruroligende, at den danske regering var tæt på at lukke sit menneskerettighedsinstitut.

Hvad kan man med dette tvetydige udgangspunkt forvente af det danske formandskab? En hel del, faktisk. Formandskabsperioden giver Danmark en enestående mulighed for at genbekræfte landets dybe engagement i menneskerettighedsspørgsmål, ikke kun i andre dele af verden, men også på den hjemlige front.

Danske prioritetsområder

Udvidelsen af EU mod øst er den første og altoverskyggende prioritet for den danske regering. Også effektivitet og gennemsigtighed er centrale kriterier på menneskerettighedsområdet under formandskabet. Denne prioritering udgør en fremragende ramme for, at formandskabet kan tage hånd om nogle af Amnesty Internationals centrale bekymringer, såsom:

- EU's mangelfulde håndtering af menneskerettighedsproblemer indenfor egne grænser,
- problemet med at omsætte EU's erklæringer om menneskerettigheder til handling,
- den mangel på åbenhed i EU, der gør det svært reelt at holde medlemslandene og EU-institutionerne ansvarlige for de beslutninger, der tages på EU-niveau.

Amnesty International har derfor positive forventninger til, at Danmark med de muligheder, der er skitseret, vil fremme menneskerettighedssagen under formandskabet - også selvom menneskerettighederne ikke har fået en særskilt prioritering under formandskabet.

EU og menneskerettighederne i 2002: et vendepunkt

EU's menneskerettighedspolitik: de vigtigste udfordringer

Amnesty International er kritisk overfor EU's generelle menneskerettighedspolitik og -praksis.

De centrale kritikpunkter er følgende:

- En ensidig menneskerettighedspolitik, der savner mekanismer til at sikre, at EU landene holdes ansvarlige for overholdelsen af menneskerettighederne i deres egne lande.
- En menneskerettighedspolitik for kandidatlandene, som ophører i det øjeblik, de bliver medlemmer.
- En mangel på systematisk overvågning og evaluering af menneskerettighedspolitikker og -redskaber i tredjelande (dvs. lande udenfor EU).
- Manglende fremskridt i udviklingen af en metode, der sikrer, at menneskerettighederne integreres i alle EU's politikker.
- En ineffektiv menneskerettighedsklausul
- Mangel på sammenhæng i EU's menneskerettighedspolitik, særligt i forhold til sikkerhedsdiskussionerne efter 11. september, samt i debatten om asyl og indvandring.
- Generel mangel på gennemsigtighed og ansvarlighed.

En ny sammenhæng

Menneskerettighedernes betydning er dramatisk ændret efter hændelserne den 11. september 2001. EU's menneskerettighedspolitik er blevet påvirket betydeligt og har behov for en kritisk revision.

For et år siden fornemmede man i debatten en tiltagende enighed blandt EU-landene om visse centrale spørgsmål. Debatten blev yderligere styrket af Kommissionens meddelelse om menneskerettigheder i maj 2001, som afspejlede nogle væsentlige betænkeligheder i forhold til EU's menneskerettighedspolitik – betænkeligheder, som menneskerettighedsorganisationer havde givet udtryk for i årene forinden. Dette førte i juni 2001 til en række Rådskonklusioner, som anerkendte EU's grundlæggende problem på området, nemlig en utilstrækkelig gennemførelse af den brede vifte af politikker og instrumenter.

Nu står vi tilbage med en EU menneskerettighedspolitik, som næsten hænger i laser. Den altovervejende fokus på sikkerhed har forvrænget billedet i en sådan grad, at menneskerettighederne er blevet et underordnet hensyn og i nogle tilfælde endog opfattes som en forhindring, som både påvirker samarbejdet om retlige og indre anliggender (RIA) og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

Hertil kommer, at de vigtige og traditionelt åbne lande- og temadiskussioner blev kraftigt begrænsede ved dette års samling i FN's Menneskerettighedskommission. Kommissionen fik heller ikke taget ordentlig hånd om nogle af de allervigtigste menneskerettighedsspørgsmål, såsom konflikten i Mellemøsten og konsekvenserne på menneskerettighedsområdet af kampen mod "terrorisme".

Den stigende tendens i Europa til unuancerede holdninger i forhold til sikkerhed, indvandring og asyl samt en stigende populisme risikerer at skabe øget grobund for splittelse, racisme og fremmedangst. Løsningen fra EU's side har indtil nu været at fokusere på, hvordan man kan forhindre indvandringen til Europa. Denne ensidige fokusering truer med at underminere flygtninges behov for beskyttelse i Europa.

Menneskerettigheder i EU

Den her beskrevne udvikling forstærker den allerede eksisterende svaghed i en menneskerettighedspolitik, der ikke retter blikket indad. EU's interne menneskerettighedspolitik drejer sig mere om at vedtage erklæringer og programmer, end om at implementere vedtagne beslutninger og stå til ansvar for at de bliver overholdt. Der er stadig alvorlige menneskerettighedsproblemer i medlemslandene, men disse opfattes udelukkende som et nationalt anliggende. Dette sender et farligt signal til kandidatlandene om at de, efter optagelse som fuldgældende medlemmer af EU, ikke længere behøver at frygte for, at EU blander sig i deres interne menneskerettighedsforhold. Asylpolitikken i EU udgør et særligt problem, fordi beskyttelsen af flygtninges rettigheder ikke tillægges samme vægt som hensynet til kontrol af indvandringen til Europa.

Menneskerettigheder i resten af verden.

Rådet for Den Europæiske Union laver hvert år en årsberetning om menneskerettigheder, som er et imponerende katalog over EU's aktiviteter på menneskerettighedsområdet, men rapporten har indtil videre ikke set på resultaterne af disse aktiviteter. Menneskerettighedsklausulen, som indgår i alle EU's aftaler med tredjelande, bliver stort set ikke fulgt op. De partnerlande, som i samarbejde med EU formelt har forpligtet sig til at respektere menneskerettighederne, behøver heller ikke at være særligt urolige for EU indblanding. På den ene side stirrer man sig blind på muligheden for og problemerne ved at indføre sanktioner, og på den anden side vægrer man sig ved at gøre noget, udover via stille diplomati. På den måde forhindrer man, at menneskerettighedsklausulen bliver et effektivt redskab til at stoppe overgreb og opbygge mekanismer, der kan forebygge krænkelse. Mangel på gennemsigtighed i EU's arbejde forværrer dette problem. Selv mere konkrete menneskerettighedsinstrumenter, som f.eks. retningslinjerne om dødsstraf, tortur og menneskerettighedsdialoger, er tilsyneladende svære at anvende i praksis. Det er først og fremmest formandskabets ansvar at sikre konsekvens i brugen af disse redskaber, og det har indtil nu været et problem. Især har implementeringen af retningslinjerne om tortur fra 2001 været længe undervejs.

Positive elementer

Det er dog ikke kun et negativt billede, der tegner sig. Menneskerettighedsspørgsmål tages op i mange forskellige situationer. EU-landene bruger megen energi på at opnå resultater i FN's Menneskerettighedskommission, og forsøget på at integrere menneskerettighederne i EU's generelle arbejde fortsætter. EU støtter også aktivt den internationale straffedomstol, både i forhold til statutens ikrafttræden og det efterfølgende arbejde med at sikre domstolens fulde funktionsdygtighed. Endvidere betyder den hastigt voksende debat på EU niveau om virksomheders sociale ansvar betyder, at området ikke længere kun diskuteres indenfor det traditionelle arbejdsmarkedsmiljø. Der foretages nu også seriøse undersøgelser af virksomheders indflydelse på deres fysiske og sociale miljø, samt af virksomhedernes mulighed for at kunne skabe positive forandringer.

Hvor meget vægt tillægges menneskerettighederne?

Begivenhederne det sidste år har desværre vist, at menneskerettighederne ikke har første prioritet i diskussioner om storpolitik, sikkerhed og handel. Menneskerettighederne har ikke en central plads i bestræbelserne på at skabe fred i Mellemøsten, Colombia og Tjetjenien. Asyl- og indvandringsdebatten drejer sig nu ganske åbenlyst om at holde mennesker ude og ikke om at yde beskyttelse, om

virkning i stedet for årsager. Allermest skuffende er det måske, at internationale menneskerettighedsstandarder og humanitær lovgivning ikke længere er de absolutte parametre, som vi alle var blevet forledt til at tro, men at de ligefrem kan forhandles.

Alt dette sker på et tidspunkt, hvor EU, igennem konventet om EU's fremtid, skal til at revidere sit værdigrundlag, forankre charteret om grundlæggende rettigheder og søge at forøge sin indflydelse på verdensplan.

Det er netop EU's høje prioritering af menneskerettigheder, som retfærdiggør et kritisk standpunkt. Hvis menneskerettighederne anses for at være et helt centralt element i EU's politikker, burde det kunne ses. Det kan det ikke.

Menneskerettighedssagen har fået nogle stød, og det vil kræve en samlet indsats at genoprette balancen. Det er på tide, at menneskerettighederne kommer til at spille en væsentlig rolle på alle de områder, hvor menneskers rettigheder og liv står på spil, således at de rent faktisk kommer til at udgøre en central del af alle EU-politikker. Det er også på tide, at EU lever op til sine løfter ved at omsætte ord til handling og opnå resultater i fuld åbenhed og på en sådan måde, at EU landene kan holdes ansvarlige for de beslutninger de tager.

Intet tidligere formandskab har haft dette som en del af deres dagsorden. Det fremgår heller ikke af det danske formandskabs program. Netop på grund af Danmarks årelange og seriøse engagement i menneskerettighedsspørgsmål kan man med rette udfordre det danske formandskab til gå i spidsen for en udvikling, der fremmer menneskerettighedernes rolle i alt, hvad EU foretager sig.

Amnesty International opfordrer det danske EU-formandskab til at:

I. Implementere politikkerne og anvende redskaberne

Udadtil:

1) Udrydde tortur

Udryddelsen af tortur er en oplagt førsteprioritet på dagsordenen for formandskabets menneskerettighedsprogram. Der bør først og fremmest fokuseres på implementeringen af EU's retningslinier vedrørende tortur fra 2001, og denne implementeringsproces bør indeholde konkrete tiltag (se vedlagte bilag). Denne ekstra indsats for den verdensomspændende kamp mod tortur bør formandskabet offentliggøre bredt.

2) Anvende retningslinier for menneskerettigheder

Foruden retningslinierne vedrørende tortur bør også EU's retningslinier vedrørende dødsstraf (1998) og retningslinierne om menneskerettighedsdialoger (2001) udvikles til at blive programmer, der kan bruges til systematisk implementering, overvågning og evaluering. Dette vil forøge retningsliniernes effektivitet og forbedre mulighederne for en ensartet anvendelse under efterfølgende formandskaber.

3) Kontrollere våbeneksport

EU's adfærdskodeks for våbeneksport skal styrkes og gøres juridisk bindende, og implementeringen af reglerne skal være underlagt parlamentarisk kontrol både nationalt og på EU-niveau.

4) Revidere menneskerettighedsklausulen

Menneskerettighedsklausulen, der er et væsentligt element i alle EU aftaler med tredjelande, bør revideres. Klausulen bør kunne bruges aktivt og bør afspejle en fælles vilje til at stoppe overgreb og opbygge mekanismer, der kan forebygge krænkelser. Klausulen bør også kunne bruges som et middel til at bekæmpe straffrihed.

5) Være konsekvent i holdningen til tredjelande og -regioner

Det er meget vigtigt, at der bliver en større kontinuitet i de skiftende formandskaber, særligt når det drejer sig om menneskerettighedskriser, der ikke er under konstant international opmærksomhed. Det danske formandskab bør igennem sit program og med hjælp fra andre medlemslande forsøge at fastholde allerede igangsat menneskerettighedsarbejde i Afrika, Middelhavsområdet og Latinamerika.

Det er ligeledes nødvendigt at sikre, at EU's initiativer i forhold til FN's Menneskerettighedskommissions årlige samling konsekvent inkorporeres i det fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde.

Indadtil:

1) Sikre beskyttelse af flygtninge

Menneskerettighedsperspektivet skal igen blive en vigtig del af asyldebatten. I en fremtidig videreudvikling af den fælles EU asyl- og indvandringspolitik bør fokus være på at sikre beskyttelse for dem, der har behov. Dette skal ske i fuld overensstemmelse med FN's Flygtningekonvention og international menneskerettighedslovgivning.

2) Anvende menneskerettigheder indenfor EU

Overholdelsen af menneskerettighederne indenfor EU bør kunne overvåges og underlægges en form for kontrol, således at EU landene kan holdes ansvarlige for deres handlinger på dette område. Set i lyset af udvidelsesspørgsmålet bør dette snarest indgå i EU's udvikling af menneskerettighedsarbejdet.

3) Fastholde et menneskerettighedsfokus i kandidatlandene

Hvis medlemsstaterne viser, at de er parat til at stå til ansvar for deres egen håndtering af menneskerettighederne, vil kandidatlandene sandsynligvis også i højere grad være villige til at opretholde et fokus på menneskerettighederne i det øjeblik, de bliver medlemmer på lige vilkår.

4) Bekæmpe racisme

Der er brug for at udvikle en omfattende strategi- og handlingsplan til at bekæmpe alle former for racisme og diskrimination.

II. Oprette systemerne og forankre ansvarligheden

1) Udvikle metoder

Der er behov for at arbejde mere systematisk med fastlæggelse af programmer og brug af parametre, og der bør udarbejdes en metode, hvorved der langt om længe kan ske en overvågning af programmerne, en bedømmelse af deres indvirkning samt en efterfølgende evaluering.

Særligt i de tilfælde, hvor der er risiko for, at EU's politikker kan have en negativ indvirkning på menneskerettighederne (f. eks. i forhold til sikkerhedsspørgsmål eller i forhold til indvandringskontrol), bør EU-landene forpligte sig til at foretage en bedømmelse af politikernes indvirkning på menneskerettighederne. Bedømmelsen bør baseres på internationale menneskerettighedsstandarder.

2) Implementere konklusionerne fra Rådsmødet i 2001

Implementering af konklusionerne fra Rådsmødet den 25. juni 2001 angående menneskerettigheder og demokratisering i tredjelande bør følges nøje, og ved afslutningen af formandskabet bør man evaluere resultaterne, gerne i forbindelse med det forum for menneskerettigheder, der afholdes i København i december 2002.

3) Indføre mekanismer hvorved man kan måle ansvarlighed

Der bør indføres mekanismer med hvilke man kan måle, hvorvidt staterne lever op til deres forpligtelser på menneskerettighedsområdet. Til dette formål er det vigtigt at der er mere gennemsigtighed i EU's beslutningsprocesser generelt, et godt samarbejde med Europaparlamentet, som i højere grad bør kunne udøve kontrol, samt at samarbejdet med civilsamfundet styrkes via menneskerettighedsforummet. Dette bør suppleres med en udbygning af Rådets årsberetning om menneskerettigheder, således at den kan bruges til at måle, hvorvidt menneskerettighederne bliver overholdt i EU.

III. Genoprette balancen og indføre et menneskerettighedsperspektiv

Overordnet set er der en tydelig uoverensstemmelse imellem teori og praksis, idet retorikken er veludbygget, men dennes indvirkning på menneskerettighedsområdet er begrænset. Hensigterne er gode nok, der lægges betydelige anstrengelser i arbejdet, og der er også positive resultater. Desværre er der samtidig en stigende fornemmelse af, at den samlede indsats for menneskerettigheder støder imod et glastag. Dette har noget at gøre med menneskerettighedernes karakter og de stærkt ladede og politiserede sammenhænge, hvori forhandlingerne foregår. Menneskerettighedsarbejde er et langt og sejt træk.

Det foregående år har vist, hvor skrøbelig menneskerettighedsindsatsen i virkeligheden er, og hvor nemt det er at bringe internationale menneskerettighedsstandarder og humanitær lovgivning i fare. Det foregående år har også vist, hvordan de store emner såsom kampen imod "terrorisme" og "illegale indvandring" kan fjerne menneskerettighederne fra dagsordenen. Det har ligeledes været besækkende at se, hvordan man under de alvorligste menneskerettighedskriser, som i Mellemøsten, Tjetjenien og Colombia til stadighed undlader at give menneskerettighederne en central plads i fredsprocesserne.

Det skal igen understreges, at en kritisk vurdering af EU's menneskerettighedspolitik er berettiget netop på grund af den høje standard, som EU selv har sat. Svaret ligger delvist i at øge bestræbelserne, omsætte ord til handling, være mere åben og vise mere gennemslagskraft. Men EU bør også overveje, hvordan der konsekvent indarbejdes et forbedret menneskerettighedsperspektiv i arbejdet. Endvidere bør man gennemgå nogle af EU's prioriterede programmer og beslutte, om og hvordan menneskerettighederne kan få større indflydelse.

Det er klart, at ikke alle forslag kan opfyldes indenfor en snæver tidsramme, hvor der er så mange andre prioriteringer. Forslagene skal derfor ikke blot opfattes som en række konkrete krav om handling her og nu, til trods for at nogle, som for eksempel udryddelsen af tortur, kræver en meget direkte og håndgribelig indsats. Forslagene bør måske i særdeleshed ses som et argument for, og en appel om at styrke menneskerettighedsperspektivet på formandskabets dagsorden og derigennem på EU's overordnede dagsorden.

Det danske formandskab kan tage et vigtigt skridt i denne retning.

Bilag til Memorandum om det danske formandskab

Fire skridt til bekæmpelse af tortur:

1) Vedtagelsen af den valgfrie protokol skal sikres

Enhver mulighed for politisk dialog bør straks tages i brug for at fremme og sikre en hurtig vedtagelse af udkastet til en valgfri protokol til FN's Torturkonvention ved den kommende generalforsamling i FN.

2) Tortur bør forhindres i individuelle sager

I lande, hvor der stadig finder total isolation af fanger sted, bør alle lokale formandskaber instrueres i at reagere på arrestationer eller "forsvindinger" i de tilfælde, hvor de tilbageholdte er i risiko for at blive udsat for tortur eller anden nedværdigende behandling. I disse tilfælde bør man foretage demarcher overfor myndighederne i det pågældende land og spørge om hvilke skridt, der er taget for at sikre fangernes fysiske sikkerhed. Demarcherne bør også bruges til at få garantier for, at den tilbageholdte øjeblikkeligt bliver stillet for en domstol og regelmæssigt får adgang til at få besøg af slægtninge, en advokat, samt lægeligt tilsyn efter eget valg.

3) EU's politik imod tortur bør profileres skarpere

Alle lokale formandskaber bør instrueres i offentligt at fremme EU's politik på torturområdet og inden udgangen af 2002 at sikre udbredelse af retningslinjerne vedrørende tortur på det lokale sprog til myndigheder, menneskerettighedsorganisationer, civilsamfundet i øvrigt samt til de lokale medier.

Alle EU's missionschefer bør inden udgangen af 2002 instrueres i at rapportere til formandskabet om udviklingen i brugen af tortur og mishandling i det pågældende land, herunder også om individuelle sager. Der bør også rapporteres om eventuelle positive skridt taget af de lokale myndigheder. Der bør gives særlig prioritet til de lande, der ikke har ratificeret FN's Torturkonvention, og som ikke samarbejder med FN's tematiske specialrapportører, herunder især FN's specialrapportør på torturområdet. Men også i de tilfælde hvor der eksisterer en FN rapportør for det pågældende land, bør denne involveres.

4) Gør brug af den politiske dialog: En vifte af muligheder

Det følgende er forslag til emner, det danske formandskab på vegne af EU kan rejse under politiske møder på højt niveau:

Ukraine

EU opfordrer Ukraine til at sikre, at tilbageholdte og arresterede personer straks får adgang til advokathjælp i overensstemmelse med Ukraines forpligtelser under FN's Torturkonvention, og som FN's Torturkomité anmodede om i november 2001.

ASEM

EU opfordrer ASEM regeringerne til at støtte vedtagelsen af tillægsprotokollen til Torturkonventionen ved FN's Generalforsamling. Det bør sikres, at Sydkorea, Thailand og Japan aktivt støtter denne indsats.

Kina

EU opfordrer på det kraftigste Kina til at modtage FN's specialrapportør på torturområdet uden yderligere forsinkelser, og at specialrapportøren i forbindelse med sine samtaler i Kina gives ubegrænset adgang, samt at indholdet af interviewene forbliver fortrolige.

EU opfordrer også Kina til at revidere lovgivningen indenfor områder som strafferet, straffetspleje og retsforfølgning for at sikre, at alle handlinger, der udgør tortur ifølge art. 1 i Torturkonventionen ophører.

Indien

EU opfordrer Indien til at følge op på underskrivelsen af FN's Torturkonvention ved at ratificere den hurtigst muligt.

EU opfordrer Indien til at revidere "Prevention of Terrorism Ordinance" i overensstemmelse med FN's Torturkonvention.

EU opfordrer til, at Indien samarbejder med FN's specialrapportør på torturområdet.

SADC

EU opfordrer til, at Angola, Swaziland, Tanzania og Zimbabwe underskriver og ratificerer FN's Torturkonvention.

EU opfordrer Botswana, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, Sydafrika og Zambia til at sikre, at tortur bliver defineret som en forbrydelse i national lovgivning i overensstemmelse med disse landes forpligtelser under art. 4 i FN's Torturkonvention.

EU opfordrer Botswana, Lesotho, Malawi og Zambia til at ophæve eller ændre de love, der tillader brugen af udtalelser, der er fremkommet under tortur, hvad enten disse udtalelser bruges i forbindelse med retssager eller som beviser i vidneforklaringer. Den eneste undtagelse bør være, når et torturoffer udtaler sig mod udøveren af tortur eller anden nedværdigende behandling.

EU opfordrer SADC landene til at ophæve eller ændre de love, der tillader total isolation, forlænget tilbageholdelse uden rettergang eller ophævelse af rettens jurisdiktion i sager, hvor løsladelse kan opnås mod kaution. Det drejer sig blandt andet om følgende love: The Pre-Trial Detention Law (Angola) fra 1992, The Dangerous Drugs Act fra 1986, og the Prevention of Terrorism Act

(Mauritius) fra 1992, samt Non-Bailable Offences Order and subsequent amendments (Swaziland) fra 1993.

Rusland

EU opfordrer til, at FN's specielle rapportør på torturområdet får adgang til landet, sådan som FN's Menneskerettighedskommission opfordrede til i 2001.

EU opfordrer Rusland til at vedtage en lov, der specifikt kriminaliserer tortur i overensstemmelse af art. 1 i FN's Torturkonvention. Rusland bør kriminalisere mishandling og lade straffen for både tortur og mishandling reflektere gerningens alvorlige art. Dette kan opnås ved at ændre to artikler i straffelovgivningen. For det første kan man udvide art. 117 i straffelovgivningen ved at tilføje en definition af tortur og anden nedværdigende behandling, som er i overensstemmelse med til art. 1 i FN's Torturkonvention. For det andet kan man udvide art. 302 i straffelovgivningen til også at omfatte udøvelse af tortur eller mishandling, der er begået med myndighedernes indvilligelse, samtykke eller tilskyndelse.

Amnesty International



The European Union and Human Rights: time to change

Memorandum to the 2002 Danish Presidency

June 2002

**Amnesty International
Danish Section**
Dyrkøeb 3
DK - 1166 Copenhagen
tel. +45 33 11 75 41
fax. +45 33 93 37 46
e-mail: amnesty@amnesty.dk
website: www.amnesty.dk

**Amnesty International
European Union Office**
Rue d'Arlon 39-41
B-1000 BRUSSELS
tel. +32 2 502 14 99
fax. + 32 2 502 56 86
e-mail: Amnesty-EU@aieu.be
website: www.amnesty-eu.org

The European Union and Human Rights: time to change

A human rights agenda for the 2002 Danish Presidency

The Danish Presidency

Denmark is well known for its strong international orientation, its tradition in the fields of development cooperation and human rights. Denmark was the first nation to sign up to the UN Refugee Convention, the first European country with an independent human rights institute. Denmark is also the cradle and the international center of what is now a worldwide network of expertise and clinics for the rehabilitation of victims of torture.

Addressing this Danish Presidency on human rights however comes at a different time, with Denmark at the start of the wave of anti-immigrant sentiment that has swept Europe, and with a government that has taken one of the toughest lines in the EU today on asylum and immigration and almost closed its human rights institute. So what do we expect from this Danish Presidency for human rights? A lot, actually. The presidency is a unique opportunity for Denmark to reaffirm its deep commitment and its serious engagement on human rights, not only in other parts of the world, but also at home.

Danish priorities

Enlargement is the one and overriding priority of the Danish Presidency. With regard to human rights, **effectiveness and transparency** are the main orientations. These priorities can be an excellent framework for tackling some of Amnesty International's key concerns:

- the EU's neglect of human rights within its own borders;
- the problems it has in putting human rights into practice; and
- the lack of openness that makes it hard to achieve proper accountability for the way the EU deals with these problems.

So even if its plans do not give specific priority to questions of human rights, there is reason for a positive expectation that Denmark will be ready and able to advance the cause of human rights through its presidency.

The European Union and human rights in 2002: a critical juncture

The EU human rights policy: main challenges

Amnesty International takes a critical view of the overall policies and performance of the EU on human rights. The critique can be summarized as follows:

- A one-sided human rights policy that does not include EU-level accountability for human rights within its own borders.
- A policy on human rights in the accession countries that stops at the moment they become members.
- Structured shortcomings in the application of human rights policies and instruments in external relations, including lack of systematic monitoring and evaluation.
- Little progress in developing methodologies for mainstreaming human rights.
- An ineffective human rights clause.
- An inconsistent human rights perspective throughout, causing imbalance in particular in relation to security, asylum and immigration.
- Overall, a lack of transparency and accountability.

A new context

The state of human rights in the world has changed dramatically because of the impact of the events of 11 September 2001. The EU's human rights policies have been significantly affected and are in need of some critical reassessment.

A year ago, there was an active debate, and a sense of emerging consensus on certain key questions. It was stimulated by the communication on human rights from the Commission in May 2001 that reflected some of the main concerns the human rights movement had voiced for years about the EU's human rights policies. This in turn triggered a set of Council conclusions in June 2001 that acknowledged the principal problem the EU was facing: plenty of policies and instruments, but inadequate implementation.

Now, we are left with an EU human rights policy almost in tatters. The overriding emphasis on **security** has skewed things to the point where human rights became a secondary consideration, or even a hindrance, affecting both the JHA and the CFSP spheres. The balance has by no means been restored. Then there was the disaster of the 2002 session of the UN Commission on Human Rights, selling out on public scrutiny and failing to come to grips with the burning human rights issues: the Middle East conflict and the effect of the fight against 'terrorism'.

We have been witnessing a drift across Europe of simplified thinking about security, immigration and asylum, with an upsurge of populism that risks providing a fresh breeding ground for divisiveness, racism and xenophobia. And we see an EU leadership responding with an unprecedented **anti-immigration** drive that threatens to sacrifice the rights of those who need protection.

Human rights in the EU

These new developments and trends add to the weakness of an EU human rights policy that fails to integrate the internal dimension. Human rights within the EU is regarded as a matter of codification and proclamation rather than of implementation and accountability. Serious human rights problems still occur inside the EU, but these are regarded as national responsibility only. This complacent attitude is probably the best recipe to ensure that the candidate countries, now still under close scrutiny, will stop bothering too as soon as they are members. The other critical domestic human rights issue is of course asylum, with protection, the human rights dimension, becoming increasingly subordinate to control and repression.

Human rights in the world

On the external front, the human rights clause has become almost a dead letter. Here, too, the partners with whom the EU has signed up to a formal commitment to respect human rights do not need to bother too much either. A fixation on the sanction element on the one hand, and a reluctance to move beyond silent diplomacy on the other, prevents the development of the human rights clause into an active instrument to stop abuse and build mechanisms capable of prevention. Lack of transparency exacerbates the problem. Even the more concrete human rights instruments (on death penalty, torture and human rights dialogues) appear difficult to apply. Primarily a responsibility of the presidency, consistency in their application is a real problem, and in particular implementation of the 2001 torture guidelines has been slow in coming.

Positive elements

The picture is of course not only negative. Human rights questions are taken up in many different situations, efforts at 'mainstreaming' continue, enormous energy is spent especially by the EU, on achieving results at the UN Commission on Human Rights. The coming into force of the Statute of the International Criminal Court and the next phase of making the court fully operational has the active support of the EU. On an entirely different level, the rapidly evolving debate at EU level on corporate social responsibility takes this issue out of the traditional domain of internal labour concerns into serious examination of the impact of business on its physical and social environment, and of its potential to be a positive force for change.

Human rights in the balance?

The Council's own annual report on human rights is an impressive catalogue of activities, but has so far stopped short when it comes to the question of what the result of all that effort is. And the overall balance is not good. Where human rights within the EU are at issue, they are the direct responsibility for member states, and the EU remains largely invisible. Where human rights are supposed to be central in the EU's external endeavours, too often the results are limited at best. It is precisely the EU's high priority for human rights that justifies a critical stance. If human rights are considered to be at the heart of all EU policies, it should show. It doesn't.

The events of the past year have been revealing in the way human rights have effectively been relegated to second place when the real issues and interests of high politics, security and trade were involved. Revealing in the way human rights have not made it into the heart of critical peace agendas, in the Middle East, Colombia, Chechnya. Revealing in the way the asylum and immigration debate is now blatantly about keeping people out, not about giving protection, about effects rather than about causes. Revealing perhaps most of all in the way that standards of international human rights and humanitarian law have turned out not to be the absolute benchmarks that we had all been led to believe they were, and have even become negotiable.

The picture is quite grim. All this comes at a time when the EU is discussing its own future, with the Convention picking up full steam. The Union will review its value base, anchor the Charter of Fundamental Rights and aspire to be a more effective force for change in the world. The contrasts are obvious. The cause of human rights has taken a knocking, and it will require concerted effort to restore the human rights balance.

For a long time we have insisted that human rights should be a higher priority, or even the highest priority. This may be the right moment to turn that upside down, and insist that human rights must be part of the equation, must be an essential element in any domain where the rights and lives of people are at risk - indeed, must be truly at the heart of all policies. But it may also be the right moment to insist that the EU should

deliver on its promises, by putting the policies into practice and achieving results, openly, and being accountable for what it does.

This is not something we have seen reflected in any presidency agenda over the past years. We do not see it in the Danish Presidency program either. But given Denmark's rich record on human rights, the Danish Presidency can be rightly challenged to begin to develop a different human rights perspective.

AMNESTY INTERNATIONAL CALLS ON THE DANISH PRESIDENCY TO

- I. Implement the policies, use the tools
- II. Establish the systems, anchor the accountability
- III. Restore the balance, insert a rights perspective

I. Implement the policies, use the tools

Externally

1. *Eradicate torture*

Denmark is eminently placed to make the eradication of torture a key priority for its presidency's human rights program. This should focus in particular on the application of the 2001 *Guidelines on Torture* and include a number of concrete activities and steps which are detailed in the *annex* to this memorandum.

Wide publicity should be given to the Danish presidency's ambition to give an extra impetus to the worldwide struggle against torture.

2. *Apply human rights guidelines*

Apart from the guidelines on torture, those on the death penalty (1998) and on human rights dialogues (2001) should be developed into systematic programs of implementation, monitoring and evaluation that will enhance their effectiveness as well as improve consistency in their application by successive presidencies.

3. *Control arms transfers*

The EU Code of Conduct on Arms Exports must be strengthened and made legally binding, its implementation subject to parliamentary scrutiny and accountability at national and EU levels.

4. *Review the human rights clause*

The human rights clause as an essential element in all EU agreements with third countries is in need of thorough review with a view to developing it into an active instrument reflecting a joint commitment to stop human rights abuses, to build mechanisms capable of preventing such abuses and to combat impunity.

5. *Maintain consistency in country and regional approaches*

It is of the greatest importance that the relative discontinuity that is inherent in the rotating presidency system is avoided, in particular with regard to the ongoing human rights crises that do not retain top international attention. The Danish Presidency should seek to extend the engagement, through its programming and with the assistance of the other member

states, that has been established under previous presidencies on Africa, the Mediterranean and Latin America.

Another aspect is the need to ensure greater consistency in incorporating the efforts related to the UN Commission on Human Rights into the regular CFSP throughout the year.

Internally

6. *Ensure refugee protection*

A proper human rights perspective must be reintroduced into the asylum debate. Further development of the common European asylum and immigration system must remain focused on ensuring protection to those who need it, firmly based on the full and inclusive application of the Geneva Convention as well as on full compliance with international human rights law.

7. *Apply human rights within the EU*

Human rights observance within the EU must become subject to some form of scrutiny and accountability at EU level. This must become part of the EU human rights discourse as a matter of urgency, in light of the enlargement dimension.

8. *Sustain a human rights focus in accession countries*

If the member states show that they are prepared to make their own human rights performance subject to scrutiny and accountability, that will be an important guarantee for sustained attention by the accession countries, once they have become members on equal terms.

9. *Fight racism*

A comprehensive strategy and action program is required to combat all forms of racism and discrimination.

II. Establish the systems, anchor the accountability

1. *Develop methodologies*

Systematic approaches are needed to programming and benchmarking, and a methodology needs to be developed at long last for monitoring, impact assessment and evaluation. In particular, where there are risks that human rights may be negatively affected by EU policies (e.g. security, immigration control), a commitment should be established to undertake human rights impact assessments, based on international human rights standards.

2. *Implement the 2001 Council conclusions*

The implementation of the Council conclusions of 25 June 2001 on human rights and democratization in third countries must be actively pursued and progress reviewed at the end of the presidency, preferably in the context of the next Human Rights Forum to be

held in December in Copenhagen.

3. ***Establish accountability mechanisms***

There is neither a system nor a culture of accountability with regard to the EU's activities and achievements in the field of human rights. Transparency, engagement with the European Parliament which should make accountability its primary function, and with civil society through the human rights forum, must be complemented by development of the Council annual report on human rights into a proper accountability tool.

III. Restore the balance, insert a rights perspective

When reviewing the overall picture, there is a clear discrepancy between the way the European Union asserts its values and the way it gives effect to those values in the field of human rights. There are good intentions, great efforts, and certainly also positive results, but there is also an increasing sense of the collective human rights effort hitting a glass ceiling. This has to do with the nature of human rights, with the highly charged and politicized contexts in which the battles have to be fought. Human rights work is a long haul.

But the current sense of frustration also has to do with the fact that the past year has shown how fragile the human rights effort really is. How easily standards of international human rights and humanitarian law can be compromised. How the big issues, the fight against 'terrorism', the fight against illegal immigration can move human rights right off the agenda. How in the major human rights crises, in Israel/OT, in Chechnya, in Colombia, there is time and again a failure to put human rights at the heart of any peace process.

It must be stressed again that a critical appraisal is justified precisely because of the high standard the EU sets for itself. The answer lies in part in stepping up effort, putting words into action, being more open and assertive. But at a different level, the EU should reflect on how it can bring a proper human rights perspective into its policies and action across a range of endeavours. In reviewing some of its key agendas it should consider whether, and how, to put a specific human rights marker down.

In that sense, the list of recommendations to the Danish Presidency, as such impossible to fulfil in such a short span of time with so many other priorities, should be seen not just as a series of concrete demands for action now (although some, such as the eradication of torture, do call for very direct and tangible effort). They should also and especially be seen as an argument, **an appeal for a more comprehensive rights perspective in the presidency's agenda and through that in the overall EU agenda.**

The Danish Presidency could set an important new step in this respect.

Four steps to stamp out torture

1. Secure adoption of the Draft Optional Protocol

As a matter of urgency, maximum use must be made of all avenues of political dialogue to promote and ensure the swift adoption of the Draft Optional Protocol to the Convention against Torture by the United Nations General Assembly.

2. Prevent torture in individual cases

In countries where incommunicado detention continues to exist, all local Presidencies should be instructed to respond to reports of arrests or "disappearances" where detainees are at risk of torture or ill-treatment with immediate inquiring demarches to the authorities on steps taken to secure their physical safety and seek assurances that the detainee be brought before a judicial authority without delay and be given access to relatives, a lawyer and medical attention of his/her choice without delay and regularly thereafter.

3. Profile the EU's policy against torture

All local Presidencies should be instructed to publicly promote the EU's policy on torture and ensure the dissemination of the guidelines in the local language to the authorities, local human rights organizations, wider civil society and the local media by the end of 2002.

All Heads of Mission should be instructed to report to the Presidency on developments in relation to the practice of torture and ill-treatment in the country concerned, including individual cases, as well as positive steps by local authorities by the end of 2002. Priority could be given to the reporting on the situation in countries that have not ratified the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT)(spell this out?) and do not cooperate with the thematic UN Special Rapporteurs, in particular the UN Special Rapporteur on Torture, and where relevant, the UN Special Rapporteur appointed for the country concerned.

4. Use the political dialogue: a calendar of opportunity

The following are suggestions for issues to raise during **high level political dialogue** meetings during the Danish Presidency:

EU – Ukraine Summit

Call on Ukraine to ensure detained and arrested persons access to immediate legal representation, in accordance with Ukraine's obligations under the UN Convention against Torture, as requested by the UN Committee against Torture in November 2001.

ASEM

Promote support for the adoption of the Draft Optional Protocol to the CAT by the UN General Assembly amongst ASEM governments. Secure active support by South Korea, Thailand and Japan in this effort.

China

Press for the long requested visit of the Special Rapporteur on Torture to take place without any further delay and under the conditions of full access and confidentiality of interviews requested by the rapporteur.

Call on China to revise the Criminal Law, Criminal Procedure Law and prosecution policy to ensure that all acts which constitute torture as defined in Article 1 of the Convention against Torture are fully and effectively outlawed.

India

Call on India to ratify the CAT.

Call on India to revise the Prevention of Terrorism Ordinance in accordance with CAT.

Press for cooperation with the Special Rapporteur on Torture.

EU-SADC

Call on Angola, Swaziland, Tanzania and Zimbabwe to sign and ratify the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

Call on Botswana, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, South Africa and Zambia to ensure that torture is defined as a crime in their national laws, in line with their obligation under Article 4 of the Convention against Torture.

Call on Botswana, Lesotho, Malawi and Zambia to repeal or amend laws which allow the use in any proceedings of any statements or evidence obtained as a result of torture or ill-treatment, except as evidence against the person accused of torture or ill-treatment.

Call on SADC countries to repeal or amend laws which allow for incommunicado detention or prolonged detention without trial or remove the jurisdiction of the courts in bail matters. Such laws include: The Pre-Trial Detention Law of 1992 (Angola); The Dangerous Drugs Act of 1986 and the Prevention of Terrorism Act of 2002 (Mauritius); The Criminal Procedure Code of 1929 (Mozambique); The 1993 Non-Bailable Offences Order and subsequent amendments (Swaziland);

Russian Federation:

Press for access for the Special Rapporteur on Torture, as requested by the UN Commission on Human Rights in 2001.

Call on Russia to adopt a law which specifically criminalizes torture as defined in Article 1 of the Convention against Torture. Russia should specifically criminalize ill-treatment and make both torture and ill-treatment punishable by penalties which take into account the grave nature of these offences. This could be achieved through the amendment of two articles of the criminal code: 1) the expansion of Article 117 of the criminal code to include a definition of torture and ill-treatment which is consistent with Article 1 of the Convention and that includes such acts committed through non-violent means; b) the expansion of Article 302 of the criminal code to include acts of torture and ill-treatment committed through acquiescence, consent or instigation of the authorities.