



**СЪВЕТ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Брюксел, 22 декември 2008 г. (06.01)
(OR. fr)

16526/08

LIMITE

PESC 1591
COHOM 147

БЕЛЕЖКА

Относно : Насоки на ЕС относно диалозите за правата на човека с трети държави —
Актуализация

1. Въведение

В своите заключения от 25 юни 2001 г. Съветът приветства съобщението на Комисията от 8 май 2001 г. за ролята на Европейския съюз в популяризирането на правата на човека и демократизацията в трети държави, което представлява безценен принос за укрепването на последователността и съгласуваността на политиката на ЕС по отношение на правата на човека и демократизацията. В своите заключения Съветът потвърди ангажимента си към принципите на последователност и съгласуваност, на включване на правата на човека във всички свои действия, на прозрачност на своите политики и на установяване на приоритетни области. Като част от процеса на прилагане на тези заключения на Съвета работната група „Права на човека“ (COHOM) се задължи да създаде насоки относно диалозите за правата на човека като се консултира с работните групи на географски принцип, работната група „Сътрудничество за развитие“ (CODEV) и Комитета за мерки за развитие и за укрепване на демокрацията и принципите на правовата държава и за зачитане на правата на човека и основните свободи.

2. Настоящо положение

Европейският съюз поддържа диалог по въпросите на правата на човека с редица страни. Тези диалози представляват напълно самостоятелен инструмент на външната политика на Съюза. Те се включват в поредицата от мерки, които ЕС може да използва за изпълнение на своята политика в областта на правата на човека. Този инструмент представлява съществена част от цялостната стратегия на Европейския съюз, насочена към насърчаване на устойчивото развитие, мира и стабилността, които съгласно декларацията от световната среща на върха през 2005 г., одобрена с консенсус и на най-високо равнище от Общото събрание на ООН, са свързани със спазването на правата на човека и взаимно се укрепват. Съгласно насоките относно диалозите за правата на човека с трети държави, приети през 2001 г., изборът за създаването на такъв диалог произтича от решение на Съвета на Европейския съюз. Все пак, следва да се отбележи, че има възможност за по-голяма съгласуваност при сегашния подход на ЕС към диалозите. В момента се наблюдава умножаване на тези диалози и освен това тези диалози протичат на много различни равнища (например на равнище експерти от столиците или на равнище ръководители на мисия) и при много различни обстоятелства. Следователно решението за създаване на нови диалози трябва да се взема като се отчитат очакваната добавена стойност, както и наличните ресурси за тяхното осъществяване.

Съществуват различни типове диалози, например:

- 2.1. Диалози или дискусии от сравнително общ характер, основани на регионални или двустранни договори, споразумения или конвенции или стратегически партньорства, които систематично се занимават с въпроса за правата на човека. Те включват по-специално:
 - 2.1.1. Отношенията със страните, кандидатки за присъединяване;
 - 2.1.2. Споразумението от Котону с държавите от АКТБ;
 - 2.1.3. Отношенията между ЕС и Латинска Америка;

2.1.4. Процеса от Барселона (средиземноморските страни) и политиката на съседство (по-конкретно страните от Кавказ);

2.1.5. Политическия диалог с азиатските страни в рамките на АСЕАН и АСЕМ;

2.1.6. Отношенията със Западните Балкани;

2.1.7. Двустранните отношения в рамките на договорите за асоцииране и сътрудничество.

2.2. Диалози, насочени изключително към правата на човека. Понастоящем съществуват редица редовни и институционализирани диалози, посветени изключително на правата на човека, между Европейския съюз и трети държави / или регионална организация (например диалог с Китай, консултации с Русия, диалог с петте държави от централна Азия и диалог с Африканския съюз). Тези диалози и консултации са силно структурирани и се провеждат на ниво експерти по правата на човека от столиците. Преди Европейският съюз поддържаше диалог относно правата на човека и с Ислямска Република Иран. Други диалози се провеждат на ниво ръководители на мисии (например Индия, Пакистан и Виетнам). Съществуването на такъв диалог не следва да води до изключване на темата за правата на човека от обсъждане в рамките на което и да е ниво на политическия диалог.

Освен това в рамките на различни споразумения за сътрудничество или за асоцииране с трети държави съществуват подкомитети или специални групи по правата на човека. Такъв е случаят с различни държави от южния бряг на Средиземно море като Мароко, Тунис, Ливан, Йордания, Египет, Израел или Палестинската власт.

2.3. Диалози *ad hoc*, в които са включени свързани с ОВППС теми, като темата за правата на човека. Понастоящем ЕС поддържа такива диалози, например със Судан, като това става на ниво ръководители на мисии на място.

2.4. Диалози в рамките на специалните отношения с някои трети държави на основата на близки в общи линии становища. В повечето случаи, например със Съединените щати, Канада, Нова Зеландия, Япония и асоциираните страни, те са под формата на срещи на експерти, в тройка, на всеки шест месеца, преди Съвета по правата на човека и годишното Общо събрание на Организацията на обединените нации. Преди сесиите на Съвета по правата на човека и Третия комитет на Общото събрание на ООН са предвидени също и консултации с Африканския съюз. Главната цел на тези диалози е да се обсъдят въпроси от общ интерес, както и възможностите за сътрудничество в рамките на многостранните форуми по въпросите на правата на човека.

Освен диалозите на равнище ЕС, редица държави-членки поддържат и диалози с различни трети държави на национално ниво.

Насоките относно диалозите за правата на човека имат няколко цели, а именно:

- да установят ролята, която този инструмент играе в общата рамка на ОВППС и политиката на Европейския съюз в областта на правата на човека,
- да укрепят последователността и съгласуваността на подхода на Европейския съюз към диалозите за правата на човека, като се анализира за всеки отделен случай добавената стойност от започването на диалог по правата на човека и тежестта на произтичащата от това работа за работна група „Права на човека“ (COHOM),
- да улеснят използването на този инструмент, като определят условията за прилагането му и за неговата ефикасност,
- да уведомят за този подход трети страни (международни организации, неправителствени организации, гражданското общество, медии, Европейския парламент, трети държави).

Политическите диалози с държавите от АКТБ в рамките на Споразумението от Котону имат своя собствена подробна организация и процедури, както е предвидено в член 8 от споразумението. С цел съгласуваност обаче, в рамките на работната група „Права на човека“ (СОНОМ) трябва редовно да се извършва споделяне на виждания и опит.

3. Общи принципи

- 3.1. Европейският съюз се задължава да задълбочи процеса на включване на целите, свързани с правата на човека и демократизацията, във всички аспекти на своите външни политики („mainstreaming”). Съобразно с това ЕС ще се погрижи въпросът за правата на човека, демокрацията и принципите на правовата държава да бъде включен във всички бъдещи срещи и дискусии с трети държави на всички нива, независимо дали става въпрос за разговори на министерско ниво, заседания на съвместни комитети или официални диалози, водени от председателството на Съвета, Тройката, ръководители на мисии или от Комисията. Той ще се погрижи освен това въпросът за правата на човека, демокрацията и принципите на правовата държава да бъде включен в програмните обсъждания и в стратегическите документи на страните.
- 3.2. За да бъдат разглеждани по-задълбочено въпросите на правата на човека обаче, Европейският съюз може да вземе решение за започване на насочен конкретно към правата на човека диалог с някоя трета държава. Такива решения ще се вземат съгласно определени критерии, като се запазва степента на прагматизъм и гъвкавост, необходими за такава задача. Европейският съюз или ще поема сам инициативата за предлагане на диалог с дадена трета държава или ще откликва на искане за това от страна на трета държава.

4. Цели на диалозите за правата на човека

Целите на диалозите за правата на човека ще варират според държавите и ще се определят за всеки отделен случай. Те могат да включват:

- а) обсъждане на въпроси от взаимен интерес и разширяване на сътрудничеството по отношение на правата на човека, *inter alia*, в рамките на многостранни форуми като Организацията на обединените нации.

- б) отбелязване безпокойството на ЕС по отношение на положението с правата на човека във въпросната страна, събиране на информация и полагане на усилия за подобряване на положението с правата на човека в тази страна.

Освен това диалозите за правата на човека могат да позволят установяването на един ранен етап на проблеми, които вероятно биха могли да доведат до конфликт в бъдеще.

5. Въпроси, включени в диалозите за правата на човека

Въпросите, които ще се обсъждат по време на диалозите за правата на човека ще се определят за всеки случай поотделно. Все пак Европейският съюз се ангажира да се занимава с онези приоритетни въпроси, които следва да се включват в дневния ред на всеки диалог. Те включват подписването, ратифицирането и прилагането на международни инструменти в областта на правата на човека, сътрудничеството с международни процедури и механизми за правата на човека, борба срещу смъртното наказание, борба срещу изтезанията, борба срещу всички форми на дискриминация, правата на децата, и по-конкретно правата на децата по време на въоръжени конфликти, правата на жените, свободата на изразяване, ролята на гражданското общество и закрилата на защитниците на правата на човека, международно сътрудничество в областта на правосъдието, по-конкретно с Международния наказателен съд, насърчаване на процесите на демократизация и добро държавно управление, принципите на правовата държава, както и предотвратяването на конфликти. Диалозите, чиято цел е задълбочаване на сътрудничеството в областта на правата на човека, според обстоятелствата, биха могли да включват и някои от приоритетните въпроси, споменати по-горе (по-специално прилагането на основните международни инструменти за правата на човека, ратифицирани от другата страна), както и подготовката и продължаването на работата на Съвета по правата на човека в Женева, на Третия комитет на Общото събрание на ООН в Ню Йорк и на международни и/или регионални конференции. Тези диалози се провеждат на взаимна основа, което дава възможност на третите държави да повдигат въпроса за положението със правата на човека в Европейския съюз.

6. Процедура за започване на диалог за правата на човека

- 6.1. Всяко решение за започване на диалог за правата на човека ще се предхожда от оценка на положението с правата на човека във въпросната страна. Решението за започване на предварителна оценка ще се взема от работната група „Права на човека“ (COHOM), при необходимост заедно с работните групи на географски принцип, работната група „Сътрудничество за развитие“ (CODEV) и Комитета за мерки за развитие и укрепване на демокрацията и принципите на правовата държава и за зачитане правата на човека и основните свободи. Самата оценка ще бъде извършвана от COHOM в сътрудничество с другите работни групи. Наред с другото оценката ще включва развитието на положението с правата на човека, степента до която правителството има воля да подобри положението, степента на ангажираност, показана от правителството по отношение на международните конвенции за правата на човека, готовността на правителството да си сътрудничи с процедурите и механизмите за правата на човека на Организацията на обединените нации, както и отношението на правителството към гражданското общество. Оценката ще се основава, *inter alia*, на следните източници: доклади на ръководители на мисии, доклади от ООН и други международни или регионални организации, доклади от Европейския парламент и от различни неправителствени организации, които работят в областта на правата на човека, и стратегически документи на Комисията за въпросните страни.
- 6.2. Всяко решение за разработване на диалог за правата на човека ще бъде предхождано от определяне на конкретните цели, към чието постигане се стреми Съюзът чрез започването на диалог с въпросната страна, както и от оценка на добавената стойност, която ще бъде постигната от диалога с тази страна. Европейският съюз ще установява в средносрочен план за всеки случай поотделно и критерии за измерване на постигнатия напредък във връзка с поставените индикативни цели, както и критерии за евентуална изходна стратегия, без това да бъде обаче условие за започването на диалог за правата на човека.

- 6.3. Започването на диалог за правата на човека ще се предхожда от проучвателни обсъждания с въпросната страна. Целта на тези обсъждания е да се определят целите, преследвани от въпросната страна, която приема или иска диалог за правата на човека с ЕС, и възможният напредък на страната по отношение на ангажираността ѝ към международните инструменти за правата на човека, по отношение на международните процедури и механизми за правата на човека, както и във връзка с популяризирането и защитата на правата на човека и демократизацията като цяло, и така да се актуализира информацията, представена в докладите, получени в рамките на предварителната оценка. Разговорите ще осигурят също така възможност да се обяснят на съответната страна принципите, на които се основава действието на Европейския съюз, както и целите на Съюза, като предлага или приема диалог, посветен на правата на човека. Проучвателните обсъждания за предпочитане ще се водят от екип експерти на Тройката на ЕС по правата на човека, представляващи столиците, в тясно сътрудничество с ръководителите на мисии, акредитирани във въпросната страна. След това ще се извършва оценка на проучвателните обсъждания. Въз основа на тази оценка Европейският съюз ще реши дали желае да продължи на една по-структурирана и институционализирана основа или не.
- 6.4. Всяко решение за започване на диалог, посветен на правата на човека, ще изисква обсъждане в рамките на работната група „Права на човека“ и нейното предварително съгласие. Съветът на Европейския съюз е този, който взема окончателното решение за започване на диалог за правата на човека и определя неговата практическа организация, независимо дали става въпрос за ниво експерти от столиците или за местно ниво — ръководители на мисия.
- 6.5. Работните групи на географски принцип и при необходимост работната група „Сътрудничество за развитие“ (CODEV) и Комитетът за мерки за развитие и укрепване на демокрацията и принципите на правовата държава и за зачитане правата на човека и основните свободи следва също да участват в този процес на вземане на решение.

- 6.6. Ако оценката е отрицателна и/или Европейският съюз реши да не започва диалог за правата на човека, Европейският съюз ще прецени дали други подходи биха могли да са подходящи, като например укрепване на компонента за правата на човека в политическия диалог с въпросната страна, *inter alia*, чрез включване на специални експертни познания в областта на правата на човека.
- 6.7. Проследяването на диалога и определянето на дневния ред във всички случаи ще се осъществяват от работната група „Права на човека“ (COHOM), когато е необходимо заедно с другите заинтересовани органи, а именно работните групи по географски принцип, ръководителите на мисии, работната група „Сътрудничество за развитие“ (CODEV) и Комитетът за мерки за развитие и укрепване на демокрацията и принципите на правовата държава и за зачитане правата на човека и основните свободи.

7. Практическа организация на диалозите за правата на човека

По отношение на практическата организация на диалозите за правата на човека се налагат принципите за гъвкавост и прагматизъм. Следователно, практическата организация ще се решава за всеки случай поотделно, в съгласие със съответната страна. Организацията ще обхваща аспекти като място и честота на провеждане на диалога, както и нивото на представителство.

По принцип всички тези диалози следва да продължават най-малко един пълен ден (с изключение на диалозите с държави, които споделят становища, близки до становищата на Европейския съюз) и в рамките на възможното да са придружени от симултанен превод, с цел оптимално използване на наличното време за дискусии. Освен това когато разработва даден диалог, Европейският съюз трябва да уточни пред третата държава, че си запазва правото да повдига въпроса за конкретни случаи и при всяка среща да ѝ предава списък с конкретни случаи, по които се очакват отговори. Този списък може да е съпътстван от искане за освобождаване на лица, чийто случай е бил засегнат, и при необходимост конкретните случаи могат да се разглеждат на равнище политически диалог. При необходимост след приключване на диалога Европейският съюз ще публикува съобщение за пресата, което ще бъде поместено на уебсайта на генералния секретариат на Съвета и на съответната делегация на Комисията. Освен това за всеки случай поотделно ще се разглежда възможността да се организират съвместна пресконференция и интервюта с пресата след всяко заседание на даден диалог.

За да се гарантира колкото е възможно по-плодотворен обмен, диалозите ще се провеждат доколкото е възможно на ниво правителствени представители, които отговарят за правата на човека. В интерес на приемствеността Европейският съюз ще бъде представляван предимно от Тройката — на ниво представители от столиците или на ниво ръководители на мисии.

Европейският съюз ще осигурява редовното провеждане на срещите за диалога във въпросната страна. Този подход предоставя на делегацията на ЕС предимството да прецени по-добре положението на място и при условие, че има съгласието на властите на страната — да поддържа контакт с хората и институциите, от които се интересува. По традиция диалозите, чиято основна цел е да се обсъдят въпроси от взаимен интерес и да се укрепи сътрудничеството в областта на правата на човека, се провеждат в Брюксел. За предпочитане е тази традиция да се запази.

Доколкото е възможно, Европейският съюз ще поиска от властите на страните, участващи в диалог за правата на човека, да включват в своите делегации представители на различни институции и министерства, които отговарят за въпросите, свързани с правата на човека, като например министерствата на правосъдието и вътрешните работи, полицията, администрацията на затворите и др. Също и гражданското общество би могло да се включи по най-подходящия начин в предварителната оценка на положението с правата на човека и в провеждането на самия диалог (особено чрез организиране в някои случаи на семинари с представители на гражданското общество на трети държави и на Европейския съюз за задълбочено обсъждане на някои теми, успоредно с официалния диалог) и в проследяването и оценката на диалога. Така Европейският съюз би могъл да изрази своята подкрепа за защитниците на правата на човека в страни, с които поддържа обмен от този тип.

Доколкото е възможно, ЕС ще се стреми да осигури за гражданското общество истинска прозрачност по отношение на диалозите за правата на човека.

8. Съгласуваност между двустранните диалози на държавите-членки и диалозите на ЕС

Обменът на информация е от съществено значение, за да се осигури максимална съгласуваност между двустранните диалози на държавите-членки и диалозите на ЕС. Този тип обмен на информация, особено по обсъжданите въпроси и резултатите от дискусиите, може да бъде осъществяван от COREU или от работната група „Права на човека“ (COHOM). Дипломатическото представителство на текущото председателство във въпросната страна също би могло да събира съответната информация на място. Според случая може да се помисли за *ad hoc* неофициални срещи между членовете на работната група „Права на човека“ (COHOM) и съответните работни групи на географски принцип и Европейския парламент. Би било възможно да се помисли и за провеждането на неофициални *ad hoc* срещи с други страни, които поддържат диалози за правата на човека с въпросната страна (както в случая на текущия диалог с Китай). В такива срещи следва да участва работната група COHOM и работните групи на географски принцип или тематичните работни групи.

Помощта, предоставяна от Европейския съюз в областта на правата на човека и демократизацията в страните, с които ЕС поддържа диалог, следва да отчита развитията в диалога и резултатите от него. За тази цел Европейската комисия редовно ще информира работната група СОНОМ относно използването на средства от Европейския инструмент за демокрация и права на човека, за да направи възможен обмен на мнения по въпроса дали тези помощни действия са съобразени с определените от СОНОМ цели, като се отчита и предоставената от държавите-членки помощ в тази област.

9. Съгласуваност между диалозите за правата на човека и резолюциите на ЕС до ОС на ООН или до Съвета по правата на човека

Диалозите за правата на човека и резолюциите за положението с правата на човека в някои страни, внасяни от Европейския съюз в ОС на ООН или в Съвета по правата на човека, са две напълно отделни форми на действие. Съответно фактът, че съществува диалог за правата на човека между ЕС и трета държава, няма да попречи на ЕС да внесе резолюция за положението с правата на човека в тази страна, нито да подкрепи инициатива на тази трета страна. Нито пък фактът, че съществува диалог за правата на човека между ЕС и дадена трета държава, ще попречи на Европейския съюз да изобличи нарушения на правата на човека в тази страна, *inter alia*, в съответните международни форуми, или пък да повдигне въпроса на срещи на всяко ниво със съответните страни.

10. Оценяване на диалога за правата на човека

Всички диалози за правата на човека ще се оценяват редовно от СОНОМ, съвместно със съответната работна група на географски принцип, за предпочитане и в рамките на възможното на всеки две години.

Оценката може да бъде извършвана от действащото председателство с помощта на секретариата на Съвета, или според случая — като се прибегне до услугите на външен консултант. Тя ще се внася за обсъждане и решение в работната група „Права на човека“ (СОНОМ) в сътрудничество с работните групи на географски принцип, работната група „Сътрудничество за развитие“ (CODEV) и Комитета за мерки за развитие и укрепване на демокрацията и принципите на правовата държава и за зачитане правата на човека и основните свободи. Гражданското общество ще участва в този процес на оценяване.

Задачата ще включва оценка на ситуацията спрямо целите, които Съюзът си е поставил преди началото на диалога, и равностойност за добавената стойност, осигурена от диалога. Изследването ще разгледа по-конкретно постигнатия напредък по приоритетните области на диалога. Ако наистина е постигнат напредък, оценката, ако е възможно, следва да анализира доколко дейностите на Европейския съюз са допринесли за този напредък. Ако не е постигнат напредък, Европейският съюз следва да коригира своите цели или да прецени дали да продължи диалога за правата на човека с въпросната страна или не. Всъщност оценката на диалога трябва да оставя възможност и за решение за прекратяването му, ако изискванията дадени в настоящите насоки вече не се спазват, или условията, при които се води диалогът, са незадоволителни, или пък ако резултатът не отговаря на очакванията на ЕС. Също така, може да бъде взето решение за преустановяване на диалог, който е постигнал своите цели и затова вече не е необходим. Работната група „Права на човека“ (СОНОМ) ще се занимава приоритетно с тези въпроси.

Що се отнася до диалози, чиято цел е укрепване на сътрудничеството в областта на правата на човека, особено такива, провеждани в рамките на международни и регионални органи, оценката ще бъде насочена към онези области, в които сътрудничеството би могло да бъде подобро допълнително.

11. Ръководене на диалози за правата на човека

Като се има предвид перспективата от увеличаване броя на диалозите, работната група „Права на човека“ (СОНОМ) трябва да разгледа проблема с ръководенето им. Приемствеността е много важен фактор, както и укрепването на структурите, които подпомагат действащото председателство на Съвета при подготовката на диалозите и техния контрол. За да се подготви добре всеки диалог е необходимо също основни елементи да бъдат предоставени от работните групи на географски принцип, но при необходимост също така и от работната група „Сътрудничество за развитие“ (CODEV) и Комитета за мерки за развитие и укрепване на демокрацията и принципите на правовата държава и за зачитане правата на човека и основните свободи. Помощта на секретариата на Съвета е особено важна за централизирането на цялата информация, за подготовката — както на съдържанието, така и на логистиката, — и за контрола на диалозите. Европейският съюз би могъл да разгледа, за всеки отделен случай, възможността за присъединяване на частна фондация или организация, специализирана в областта на правата на човека към един или повече диалози.

12. Въпросът за правата на човека в политическите диалози

Както е посочено в параграф 3, Европейският съюз ще се погрижи въпросът за правата на човека, демокрацията и принципите на правовата държава да бъде включен във всички срещи и дискусии, които провежда с трети държави, на всички равнища, включително в политическите диалози и при необходимост на най-високо равнище. Европейският съюз се задължава да включва експерти по правата на човека в делегациите на ЕС. Решението за това кой ще осигури експертните познания ще се взема за всеки отделен случай, но с оглед на приемствеността. Въпреки че този тип дискусии не позволяват възможност за задълбочено третиране на въпросите за правата на човека, Европейският съюз ще полага усилия да повдига пред съответната държава приоритетните въпроси, споменати в параграф 5.