



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 22 февруари 2021 г.
(OR. en)

6279/21

COHOM 29
CFSP/PESC 136
COPS 58
COASI 21
COEST 42
COAFR 49
COLAC 17
MAMA 20
MOG 14

РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА

От:	Генералния секретариат на Съвета
Дата:	22 февруари 2021 г.
До:	Делегациите
Относно:	Преработени насоки на ЕС относно диалозите по правата на човека с партньорски/трети държави

Приложено се изпращат на делегациите Преработените насоки на ЕС относно диалозите по правата на човека с партньорски/трети държави, одобрени от Съвета на неговото 3785-о заседание, проведено на 22 февруари 2021 г.

**ПРЕРАБОТЕНИ НАСОКИ НА ЕС ОТНОСНО ДИАЛОЗИТЕ ПО ПРАВАТА НА
ЧОВЕКА С ПАРТНЬОРСКИ/ТРЕТИ ДЪРЖАВИ**

1. Въведение

Правата на човека са не само основополагаща ценност на Европейския съюз, но и една от ключовите цели на неговата външна дейност. Диалозите по правата на човека са едно от основните средства за изпълнение на външната политика на ЕС в областта на правата на човека в съответствие с новия План за действие относно правата на човека и демокрацията (2020—2024 г.). За да постави правата на човека в центъра на своите действия, Съюзът разработи широк набор от правни и политически инструменти, включително насоки относно диалозите по правата на човека.

Насоките на ЕС относно диалозите по правата на човека с трети държави бяха приети през декември 2001 г. (и последно преразгледани през януари 2009 г.).

В момент, когато правата на човека са обект на атаки в световен мащаб, е по-важно от всякога да се водят диалози по правата на човека и същевременно да им се даде нов тласък, за да се засили максимално тяхното въздействие.

Настоящият момент е подходящ за актуализирането на тези насоки, за да могат диалозите по правата на човека да се превърнат в по-ефективен инструмент за ангажираност, което ще повиши тяхната **политическа значимост**. Този приоритет е общ за държавите членки, включително за СПЕС за правата на човека, който председателства редица диалози с ключови партньори и проучва възможността за нова ангажираност чрез диалог.

2. Настоящо положение

През годините ЕС установи диалози по правата на човека с **все повече държави**. От името на върховния представител ЕСВД провежда диалозите и консултациите по правата на човека в областта на ОВППС и ръководи работата на създадените със споразуменията подкомитети. ЕСВД подобри и хармонизира формата и протичането на диалозите. Участието на делегациите на ЕС и службите на Комисията в диалозите беше от съществено значение. Не по-малко важно е да се запази и ангажираността на държавите членки.

Понастоящем се водят около 60 диалога и консултации по правата на човека с партньорски държави и регионални групи. Наскоро бяха започнати някои нови диалози, а други са в процес на подготовка. Някои диалози (напр. с Русия и Израел) понастоящем са замразени.

Съществуват различни видове диалози. Има диалози, основани на регионални или двустранни договори и споразумения, както и неофициални и официални диалози (т.е. диалози с договорени мандати). Някои диалози, например тези с Чили и Аржентина, се провеждат на местно равнище от делегациите на ЕС. Освен това са създадени специални подкомитети или групи, занимаващи се с правата на човека с държави като Мароко, Тунис, Ливан, Йордания, Египет и Ирак в контекста на различни споразумения за сътрудничество или асоцииране с партньорски държави. За политическите диалози с държавите от АКТБ, които засягат най-вече въпроси, свързани с правата на човека, са установени специфични условия, както е посочено в член 8 от Споразумението от Котону и в съответния член от новото споразумение за партньорство, което ще замени Споразумението от Котону.

Провеждат се и консултации с държави с близки позиции, както в контекста на специалните отношения, установени със САЩ, Канада, Япония и държавите кандидатки. Тези различни видове диалог имат много сходства помежду си. Това обаче не означава еднотипност на договореностите. Например консултациите с държави с близки позиции следват различен модел, тъй като се акцентира главно върху въпроси от взаимен интерес и сътрудничество в рамките на многостранните форуми.

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

3. Цели на диалозите по правата на човека

Диалозите по правата на човека са **неразделна част от цялостните политически отношения** със съответните държави. Въпреки различията и специфичната проблематика на отделните държави и региони, диалогът е ключов инструмент за изпълнението на Плана за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията и поради това следва да отразява неговите приоритети и подход. Ето защо диалозите следва да бъдат обвързани със стратегиите за правата на човека и демокрацията по държави.

Диалозите не следва да бъдат „затворено пространство“, в което да се изолират двустранните дискусии относно правата на човека. Не бива и да бъдат единствената платформа за разглеждане на правата на човека, изключвайки други форми на двустранна ангажираност на ЕС в областта на правата на човека. Диалогът следва да се разглежда като ключов елемент от трайния ангажимент на ЕС в областта на правата на човека и да се стреми към активизиране или добавяне на стойност към дейността, извършвана на място, както и в рамките на многостранни форуми. Диалозите по правата на човека са част от цялостния ангажимент със съответната държава по отношение на правата на човека.

В същото време диалозите по правата на човека трябва да се **използват ефективно в съчетание и сътрудничество с други инструменти** (политически диалог, публична дипломация, демарши, програми и проекти за сътрудничество, подкрепа за гражданското общество, наблюдение на избори) за насърчаване на приоритетите и целите на ЕС в областта на правата на човека. Взаимната подсилваща роля на диалозите по правата на човека и другите цели на политиката беше особено очевидна в случая със схемата ОСП+, която изигра ролята на катализатор за подновения интерес от страна на държавата партньор за провеждане на съдържателни и структурирани дискусии по правата на човека с ЕС, докато диалозите предлагат стабилна платформа за обсъждане на целите, свързани с ОСП+.

С ангажираността си в областта на правата на човека ЕС цели **конкретно сътрудничество и конкретни резултати**. Ето защо е изключително важно тези диалози да бъдат ориентирани към постигането на резултати и да бъдат поддържани и в периода между отделните сесии. Различните диалози имат различни цели. При по-сложните случаи първата важна цел е да се отбележи загрижеността на ЕС по отношение на положението с правата на човека в контекста на комплексния характер на двустранните отношения. Ангажиментът на ЕС в областта на правата на човека обаче има за цел задълбочаване на сътрудничеството и преследване на стратегическите цели, определени в новия План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията, а не само обмен на различни мнения.

Поради това за постигането на взаимна ангажираност е необходима **платформа от минимални критерии**. Ключовият критерий продължава да бъде готовността на дадена трета държава да подобри положението с правата на човека и да се ангажира открито и прозрачно с ЕС по широк спектър от въпроси, свързани с правата на човека. Обменът на информация относно правата на човека следва да продължи, когато това е възможно, въпреки влошаването на положението с правата на човека в дадена държава партньор.

Една от основните цели е да се **оползотворят максимално връзките между двустранните, регионалните и многостранните ангажименти на ЕС**. В един все по-изпълнен с предизвикателства контекст ЕС е застъпник за междурегионалното сътрудничество в рамките на многостранните форуми по правата на човека. Поради това укрепването на връзката между диалозите по правата на човека и многостранните действия на ЕС продължава да бъде приоритет. По-конкретно това означава например подобряване на връзките между приноса от процесите на ООН в областта на правата на човека и диалозите. В някои случаи диалозите по правата на човека помагат да се определят специфичните нужди на страната и начинът, по който ЕС може най-добре да подкрепи и подпомогне постигането на напредък.

Освен това с помощта на диалозите за правата на човека могат да се установят на ранен етап проблеми, които биха могли да доведат до конфликт, като по този начин активно се способства за предотвратяването на конфликти.

Диалозите представляват истински **партньорски обмен**, насочен към ангажиране с партньорски/трети държави, както и към споделяне на най-добри практики. ЕС трябва да продължи да откликва на исканията на държавите партньори за включване на вътрешни за ЕС въпроси — тенденция, която се разви с различна интензивност в редица диалози. Насърчаването на **вътрешната и външната съгласуваност** в позициите на ЕС в областта на правата на човека е от съществено значение.

Диалогът следва да бъде реален обмен на мнения между ЕС и третата държава или регионалната организация, като обхватът и въздействието му бъдат адаптирани към постиженията на страната в областта на правата на човека. Въпреки че диалозите са външен инструмент, положението с правата на човека в рамките на ЕС представлява интерес, както и обменът на добри практики, и е важно да се представи вътрешният опит на ЕС по съответните въпроси, по-специално във връзка с предизвикателствата и извлечените поуки. В редица диалози ангажиментът на службите на Комисията и специализираните агенции на ЕС се оказва от решаващо значение за разясняване на политиките на ЕС и предизвикателствата пред него.

4. Установяване на диалог по правата на човека

Наскоро бяха започнати някои нови диалози, а други са в процес на подготовка.

Установяването на нов диалог започва с **оценка**, извършвана от ЕСВД. Следва да се демонстрира ясна добавена стойност. Сред водещите критерии са: степента, в която правителството има воля да подобри положението и демонстрираната от него степен на ангажираност с международните конвенции за правата на човека, готовността му да си сътрудничи с механизмите на ООН, отношението му към гражданското общество и цялостните отношения между ЕС и държавата партньор. Оценката ще се основава, *inter alia*, на следните източници: доклади на делегации на ЕС, доклади на ръководители на мисии, доклади от ООН и други международни или регионални организации, доклади от неправителствени организации. Впоследствие ЕСВД ще представи своята оценка на съответната географска работна група на Съвета, която има глобален поглед върху отношенията на ЕС с участващата трета държава, в тясно сътрудничество с работна група „Права на човека“. На тази основа Съветът ще обсъди дали да започне диалог по правата на човека и ще заеме позиция по други аспекти, като например **обхвата на диалога, посочен в мандата, договорен съвместно с държавата партньор**.

Мандатите за нови диалози по правата на човека се одобряват от Съвета.

Преди започването на диалог за правата на човека с въпросната държава може да се провеждат проучвателни разговори. Тези разговори предоставят възможност да се разяснят принципите, на които се основава действието на ЕС, както и целите на Съюза във връзка с предлагането на диалог по правата на човека. В редица случаи неофициалните дискусии в областта на правата на човека са катализатор за изграждане на доверие във времето и в крайна сметка за пристъпване към по-официализиран диалог по правата на човека (т.е. с договорен мандат). Ясно е, че неофициалният характер на тези дискусии в областта на правата на човека е замислен като временен и че в крайна сметка се предвижда да се премине към диалози по правата на човека в съответствие с установените правила, определени в мандата. Следва да се положат усилия, за да се гарантира, че неофициалните диалози преминават в официален диалог в рамките на разумен период от време.

Установяването и наличието на диалог по правата на човека с държава партньор не е пречка ЕС да разглежда положението с правата на човека в рамките на форумите на ООН по правата на човека.

5. Участие на гражданското общество

Консултациите с представители на гражданското общество (включително НПО, правозащитници) са съществен елемент от диалозите. Представителите на гражданското общество могат да изложат ясна картина на състоянието на правата на човека на национално равнище и да представят евентуални индивидуални случаи, както и технически експертен опит по конкретни теми. Такива консултации следва да се провеждат достатъчно време преди диалога, за да допринесат за оформянето на дневния ред, а провеждането на дебрифинги следва да бъде стандартна практика. Когато диалогът се провежда в Брюксел, може да се предвиди подготвителна видеоконференция на местните представители на гражданското общество, тъй като това е доказано добра практика.

Участието на гражданското общество също допринася за подобряване на прилагането между сесиите на диалозите.

Семинарите за гражданското общество, за които е осигурено финансиране от ЕС и които се организират успоредно с диалозите по правата на човека, са мощен инструмент за ангажиране и включване на гражданското общество от държавата или организацията партньор в процеса на обсъждане на правата на човека с органите на държавата партньор или регионалната организация. Конкретните препоръки, произтичащи от семинарите на гражданското общество, ще бъдат обсъдени със съпредседателите на диалога и техните делегации успоредно със или по време на специална сесия на диалозите по правата на човека.

След диалозите следва да се организира дебрифинг за гражданското общество.

Когато правителствата възпрепятстват участието на гражданското общество в диалозите, въпросът за репресивните мерки следва да бъде повдигнат пряко пред правителството в контекста на диалога.

6. Условия

Цялостната гъвкавост и прагматизмът трябва да останат ключови думи в контекста на условията за диалог по правата на човека. **Годишните сесии** следва да продължат да бъдат стандартна практика. Следва да бъде поставен акцент върху инвестирането на енергия и ресурси в последващи дейности между две сесии на диалога. Запазва се принципът на **редуване на локациите** (Брюксел/трета държава). При невъзможност за провеждане на физически срещи, диалозите могат да се осъществяват чрез видеоконферентна връзка. В рамките на диалога следва да се предвиди достатъчно време за обсъждане на всички въпроси.

ЕСВД ще информира държавите членки за изготвянето на проекта за **дневен ред** чрез съответната географска работна група на Съвета и по целесъобразност ще търси тяхното мнение. Работна група „Права на човека“ ще си сътрудничи със съответните географски работни групи на Съвета.

Дневният ред за диалога следва да се договаря съвместно с държавата партньор. Важно е този дневен ред да бъде балансиран и да отразява приоритетите и на двете страни. По същество в дневния ред се поставя акцент върху цялостното развитие в областта на правата на човека на двете страни и избрани теми за задълбочено обсъждане и многостранна ангажираност, подбрани с всеки партньор за всеки отделен случай. Тези обсъждания ще се ръководят от приоритетите, определени в Плана за действие относно правата на човека и демокрацията. Ратифицирането и придържането към международните инструменти в областта на правата на човека и основните трудови права и сътрудничеството с ООН (т.е. Съвета по правата на човека, Общото събрание на ООН, универсалния периодичен преглед и специалните процедури на ООН) следва да се запазят като стандартна характеристика на диалозите. Могат да бъдат разглеждани и въпроси, свързани с доброто управление и принципите на правовата държава. Когато е уместно, могат да се повдигат въпроси, свързани с международното хуманитарно право. Следва да бъдат поставяни за обсъждане и отделни случаи по време на диалога (например за илюстриране на точка от дневния ред) и/или успоредно с него (предаване на списък).

В съответствие с Плана за действие относно правата на човека и демокрацията ще се прилага интегриране на принципа на равенство между половете, за да се гарантира, че аспектът на равенството между половете е отразен в диалозите.

В съответствие с Договора от Лисабон и ролята на върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (член 27, параграф 2 от ДЕС) диалогът се ръководи от ЕСВД. ЕСВД ще бъде представена на съответното равнище. Участието на СПЕС за правата на човека като председател изпраща ясно послание за политическата ангажираност и мотивираност на ЕС. От другата страна в диалога се очаква подобно равнище на ангажираност.

Активното участие на делегацията на ЕС на високо равнище в съответната държава е съществен елемент, включително когато диалогът се провежда в Брюксел. Службите на Комисията са поканени да участват. В редица диалози участието на специализираните агенции на ЕС, и по-специално на Агенцията за основните права (FRA), се оказва от решаващо значение за разясняване на политиките на ЕС и предизвикателствата пред него и е силно препоръчително.

Съгласно установената практика представителите на държавите членки са поканени да участват като наблюдатели.

По принцип от делегацията на трети държави в диалога по правата на човека се очаква да включва, наред с представителите на Министерството на външните работи, представители на ресорните министерства и администрации, занимаващи се с въпроси, включени в дневния ред (обикновено министерствата на правосъдието, вътрешните работи, труда и социалните въпроси). Освен това ресорните министерства са тези, които ще отговарят за последващите действия и извличат най-голяма полза от обмена на най-добри практики. Насърчава се и присъствието на националната институция по правата на човека в страната.

Когато диалогът се провежда в държавата партньор, **посещенията на място** (например в центрове за задържане, бежански лагери и др.), свързани с точките от дневния ред на диалога, следва да се превърнат в стандартна практика, както и посещенията на осъществявани с подкрепата на ЕС проекти и срещи с институции и органи, ангажирани с правата на човека. Когато диалозите се провеждат в Брюксел, там също се организират такива посещения.

7. Резултати и последващи действия

Когато е възможно, се изготвя съвместно съобщение за медиите, в което се набелязват областите на сътрудничество и последващите действия в резултат от диалога по правата на човека. Когато държавата партньор не е съгласна с публикуването на съвместно съобщение за медиите или е трудно да се постигне съгласие по текста, може да се публикува съобщение за медиите от името на ЕС с цел информиране на обществеността.

По целесъобразност се провежда дебрифинг с посолствата на държавите членки на място, както и в съответните географски работни групи на Съвета. Ако е целесъобразно на съответната географска работна група на Съвета и на работна група „Права на човека“ се предоставя писмен доклад. През цялата година работна група „Права на човека“ ще получава редовна и своевременна актуална информация относно диалозите, включително относно новите тенденции и основните резултати. Освен това постигнатият в диалозите напредък ще бъде оценяван при необходимост от съответната географска работна група на Съвета в сътрудничество с работна група „Права на човека“. Държавите членки също така редовно ще обменят информация относно двустранните диалози по правата на човека, когато е целесъобразно, с цел да се осигури съгласуваност между двустранните диалози по правата на човека и диалозите на ЕС по правата на човека.

Изграждането на доверие и сътрудничеството с трети държави по въпроси, свързани с правата на човека, които според тях са особено деликатни и чувствителни, само по себе си е важен резултат. На някои трети държави обаче, в допълнение към съвместното комюнике относно диалога, може да бъде предложена **оперативна пътна карта** за последващи действия, за да се подпомогне работата на съответната делегация през месеците след диалозите. Важно е диалозите да бъдат поддържани и в периода между отделните сесии. Поради това е важно да се следи напредъкът между провеждането на диалозите. Следва също така да се обмисли провеждането на двустранно посещение в средата на периода от страна на СПЕС или на виртуална консултация с неговите колеги от диалога, за да се запазят фокусът и динамиката между сесиите на диалозите.

Сътрудничеството, произтичащо от диалога по правата на човека, може да приеме различни форми, например: техническа помощ/обмяна на опит с държавите членки, финансиране на проекти/програми по теми, обсъждани в рамките на диалога, сътрудничество в рамките на многостранни форуми, съвместна декларация по тематични въпроси, прояви/конференции/семинари и допълнителни двустранни консултации като последващи действия. Диалозите невинаги водят до незабавни, измерими и видими резултати. Това подхранва критиките към тяхната ефективност, по-специално от страна на гражданското общество. Следователно е необходимо проактивно да се набелязват оперативни резултати и да се създават механизми за последващи действия.