

Brusel 22. února 2021
(OR. en)

6279/21

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

VÝSLEDEK JEDNÁNÍ

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Datum:	22. února 2021
Příjemce:	Delegace
Předmět:	Revidované obecné zásady Evropské unie pro dialogy o lidských právech s partnerskými/třetími zeměmi

Delegace naleznou v příloze revidované obecné zásady Evropské unie pro dialogy o lidských právech s partnerskými/třetími zeměmi, které schválila Rada na svém 3785. zasedání, konaném dne 22. února 2021.

**REVIDOVANÉ OBECNÉ ZÁSADY EVROPSKÉ UNIE PRO DIALOGY O LIDSKÝCH
PRÁVECH S PARTNERSKÝMI/TŘETÍMI ZEMĚMI**

1. Úvod

Lidská práva jsou nejen jednou ze základních hodnot Evropské unie, ale patří také mezi klíčové cíle její vnější činnosti. Dialogy o lidských právech jsou jedním z hlavních prostředků k provádění vnější politiky EU v oblasti lidských práv v souladu s novým akčním plánem pro lidská práva a demokracii (2020–24). K zajištění toho, aby se lidská práva stala ústředním prvkem její činnosti, vytvořila Unie širokou škálu právních a politických nástrojů, včetně obecných zásad pro dialogy o lidských právech.

Obecné zásady EU pro dialogy o lidských právech se třetími zeměmi byly přijaty v prosinci 2001 (naposledy byly přezkoumány v lednu 2009).

V době, kdy jsou lidská práva po celém světě terčem útoků, je důležitější než kdy dříve vést dialogy o lidských právech a zároveň tyto dialogy posílit, aby byl maximalizován jejich dopad.

Nadešel čas tyto obecné zásady aktualizovat s cílem zajistit, aby se uvedené dialogy staly účinnějším nástrojem angažovanosti, a posílit tak jejich **politickou relevantnost**. Jedná se o společnou prioritu s členskými státy, a to i ze strany zvláštního zástupce EU pro lidská práva, který předsedal řadě dialogů s klíčovými partnery a zkoumal možnost nové angažovanosti prostřednictvím dialogu.

2. Současný stav

V průběhu let navázala EU dialogy o lidských právech **se stále větším počtem zemí**. ESVČ vede jménem vysokého představitele dialogy/konzultace v oblasti lidských práv v rámci SZBP, jakož i jednání podvýborů založených na příslušných dohodách. ESVČ zlepšila a harmonizovala formát a průběh dialogů. Podstatné je to, že jsou do dialogů zapojeny delegace EU a útvary Komise. Stejně tak je rozhodující, aby nadále zůstala odpovědnost i na členských státech.

V současnosti je s partnerskými zeměmi a regionálními sdruženími vedeno přibližně 60 dialogů a konzultací o lidských právech. V nedávné době byly navázány nebo se připravují další nové dialogy. Některé dialogy (např. s Ruskem a Izraelem) jsou v současné době přerušeny.

Existují různé druhy dialogů. Existují dialogy, které jsou založeny na regionálních nebo dvoustranných smlouvách a dohodách, jakož i neformální a formální dialogy (tj. dialogy s dohodnutými mandáty). Některé dialogy jsou pořádány na místní úrovni delegacemi EU, například dialogy s Chile a Argentinou. Kromě toho jsou v kontextu různých dohod o spolupráci nebo o přidružení s partnerskými zeměmi ustaveny zvláštní podvýbory nebo skupiny, které se zabývají lidskými právy, mimo jiné i v Maroku, Tunisku, Libanonu, Jordánsku, Egyptě a Iráku. Politické dialogy se zeměmi AKT, které se týkají zejména otázek lidských práv, se navíc řídí zvláštními postupy stanovenými v článku 8 dohody z Cotonou a v odpovídajícím článku nové dohody o partnerství, která dohodu z Cotonou nahradí. Kromě toho probíhají konzultace s podobně smýšlejícími zeměmi nebo v rámci zvláštních vztahů, například se Spojenými státy, Kanadou, Japonskem a kandidátskými zeměmi. Tyto různé druhy dialogů mají mnoho společného. Neznamená to však, že by všechny probíhaly podle nějakého jednotného vzorce. Například konzultace s podobně smýšlejícími zeměmi mají odlišný charakter, neboť pozornost se zaměřuje především na otázky společného zájmu a na spolupráci v rámci mnohostranných fór.

Kromě dialogů na úrovni Evropské unie vedou některé členské státy rovněž dialogy s různými třetími zeměmi na úrovni jednotlivých států.

3. Cíle dialogů o lidských právech

Dialogy o lidských právech jsou **pevnou součástí celkových politických vztahů** s danými zeměmi. Ačkoli se jednotlivé země/regiony liší a projednávané otázky budou specifické pro danou zemi/region, dialog je klíčovým nástrojem pro provádění akčního plánu EU pro lidská práva a demokracii, a měl by proto odrážet jeho priority a přístup. Dialogy proto měly být provázány se strategiemi pro jednotlivé země v oblasti lidských práv a demokracie.

Neměly by být zcela samostatnou kategorií jednání, do níž by byly směřovány dvoustranné diskuse o lidských právech. Neměly by být ani výlučnou platformou pro řešení problematiky lidských práv, která by vylučovala jiné formy dvoustranné angažovanosti EU v oblasti lidských práv. Dialog by měl být považován za klíčový prvek soustavné angažovanosti EU v oblasti lidských práv a jeho cílem by mělo být zlepšit práci prováděnou na místě i na mnohostranných fórech nebo zvýšit její hodnotu. Dialogy o lidských právech jsou jednou ze součástí celkové angažovanosti dané země v oblasti lidských práv.

Zároveň je třeba dialogů o lidských právech **efektivně využívat ve spojení a v součinnosti s dalšími nástroji** (politickými dialogy, veřejnou diplomacií, demaršemi, programy a projekty v oblasti spolupráce, podporou občanské společnosti, monitorováním voleb) s cílem prosazovat priority a cíle EU v oblasti lidských práv. Vzájemná podpora mezi dialogy o lidských právech a dalšími politickými cíli byla obzvláště patrná v případě systému GSP+, kdy uvedené další politické cíle fungovaly jako katalyzátor pro obnovení zájmu partnerské země o vedení smysluplných a strukturovaných diskusí s EU o lidských právech, zatímco dialogy o lidských právech poskytly pevnou platformu pro diskusi o cílech souvisejících s GSP+.

Cílem angažovanosti EU v oblasti lidských práv je **konkrétní spolupráce a výsledky**. Proto je nezbytné, aby byly tyto dialogy zaměřeny na výsledky a aby byla těmto otázkám věnována pozornost i v obdobích mezi jednotlivými zasedáními. Cíle jednotlivých dialogů se mohou lišit. V obtížných případech je jedním z prvních důležitých cílů, aby EU v rámci složitých dvoustranných vztahů upozornila na to, že je znepokojena situací v oblasti lidských práv. Cílem angažovanosti EU v oblasti lidských práv však je posílit spolupráci a plnit strategické cíle stanovené v novém akčním plánu EU pro lidská práva a demokracii, a nikoli s druhou stranou pouze diskutovat o odlišných názorech.

Pro vzájemnou angažovanost je proto zapotřebí určitá **minimální platforma**. Ke klíčovým kritériím nadále patří ochota dané třetí země zlepšit svou situaci v oblasti lidských práv a otevřeně a transparentně spolupracovat s EU na širokém spektru projednávaných otázek v oblasti lidských práv. Výměny názorů ohledně lidských práv by měly pokračovat pokud možno i tehdy, pokud se situace v oblasti lidských práv v dané partnerské zemi zhorší.

Jedním z klíčových cílů je **maximalizovat vazby mezi dvoustrannou, regionální a mnohostrannou angažovaností EU**. Ve stále problematičtějším kontextu Evropská unie prosazuje meziregionální spolupráci na mnohostranných fórech v oblasti lidských práv. Prioritou proto zůstává posílení vazby mezi dialogy o lidských právech a mnohostrannou činností EU. Konkrétně to znamená například lépe propojit s dialogy přínos vyplývající z procesů OSN v oblasti lidských práv. V některých případech pomáhají dialogy o lidských právech určit konkrétní potřeby dané země a způsob, jak může EU nejlépe napomáhat pokroku a podporovat jej.

Dialogy o lidských právech mohou navíc přispět i ke včasnému rozpoznání problémů, jež by v budoucnu mohly vést ke konfliktu, a aktivně tak podporovat předcházení konfliktům.

Dialogy jsou skutečnými **výměnami názorů mezi rovnocennými partnery** a jsou zaměřeny na spolupráci s partnerskými/třetími zeměmi, jakož i na sdílení osvědčených postupů. EU musí být i nadále schopna reagovat na žádosti partnerských zemí o to, aby byly do dialogů zahrnuty vnitřní otázky EU, což je trend, který se v rámci řady dialogů vyvíjí s různou intenzitou. Zásadní význam má podpora **soudržnosti mezi vnitřní a vnější činností EU** v oblasti lidských práv.

Dialog by měl být skutečnou výměnou názorů mezi EU a danou třetí zemí nebo regionální organizací, jejíž rozsah a účinek jsou přizpůsobeny situaci v oblasti lidských práv v dané zemi. Uvedené dialogy jsou sice vnějším nástrojem, předmětem zájmu však je i situace v oblasti lidských práv v rámci EU, jakož i výměna osvědčených postupů, a v dotčených otázkách je důležité informovat o interních zkušenostech EU, zejména o výzvách a získaných poznacích. Jako zásadní pro vysvětlení výzev a politik EU se v řadě dialogů ukázalo zapojení útvarů Komise a specializovaných agentur.

4. Navázání dialogu o lidských právech

V nedávné době byly navázány nebo se připravují další nové dialogy.

Navázání nového dialogu začíná **posouzením**, které provede ESVČ. Měla by při tom být prokázána jednoznačná přidaná hodnota. Mezi hlavní kritéria patří skutečnost, do jaké míry je daná vláda ochotna situaci zlepšit, do jaké míry je odhodlána dodržovat mezinárodní úmluvy v oblasti lidských práv, jakož i její připravenost spolupracovat s mechanismy OSN, přístup k občanské společnosti a celkové vztahy EU s danou partnerskou zemí. Posouzení bude vycházet mimo jiné z těchto zdrojů: zprávy delegací EU a vedoucích misí, zprávy OSN a dalších mezinárodních nebo regionálních organizací, zprávy nevládních organizací. V návaznosti na to ESVČ v úzké spolupráci s Pracovní skupinou pro lidská práva (COHOM) předloží své hodnocení pracovní skupině Rady pro příslušnou zeměpisnou oblast, která má celkový přehled o vztazích EU se zúčastněnou třetí zemí. Při této příležitosti Rada projedná, zda zahájit dialog o lidských právech, a zaujme postoj k dalším aspektům, jako je **rozsah dialogu, jak je stanoven v podrobném mandátu, jenž byl s danou partnerskou zemí vzájemně dohodnut**.

Rada schválí mandát pro nové dialogy o lidských právech.

Zahájení dialogu o lidských právech s dotčenou zemí mohou předcházet přípravné rozhovory. Tyto rozhovory umožní vysvětlit zásady, na nichž je založena činnost Evropské unie, jakož i cíle, které Unie sleduje, když navrhuje dialog o lidských právech. Neformální diskuse o lidských právech byly při mnoha příležitostech odrazovým můstkem k průběžnému budování důvěry a v konečném důsledku k navázání formálnějšího dialogu o lidských právech (tj. s dohodnutým mandátem). Je zřejmé, že neformální povaha těchto diskusí o lidských právech má být dočasná a že se nakonec předpokládá přechod k dialogům o lidských právech v souladu s pravidly stanovenými v mandátu. Mělo by být vyvinuto úsilí k zajištění toho, aby se neformální dialogy v přiměřené lhůtě vyvinuly v dialogy formální.

Navázání a vedení dialogu o lidských právech s partnerskou zemí nebrání EU v tom, aby se situací v oblasti lidských práv v dané zemi zabývala v rámci fór OSN pro lidská práva.

5. Spolupráce s občanskou společností

Nezbytným prvkem dialogů jsou konzultace s aktéry občanské společnosti (včetně nevládních organizací a obránců lidských práv). Aktéři občanské společnosti mohou poskytnout jasný obraz o situaci v oblasti lidských práv v dané zemi a o možných individuálních případech, jakož i odborné znalosti týkající se určitých témat. Tyto konzultace by se měly konat v dostatečném předstihu před konáním dialogu, aby mohly být podkladem pro jeho program, a standardně by se mělo uskutečnit informativní setkání. Pokud se dialog koná v Bruselu, mohla by být rovněž naplánována přípravná videokonference s účastí místních aktérů občanské společnosti, což se již osvědčilo.

Zapojení občanské společnosti rovněž přispívá k lepšímu provádění agendy v období mezi konáním dialogů.

Účinným nástrojem pro spolupráci s občanskou společností z partnerské země/organizace a pro její zapojení do procesu diskusí o otázkách lidských práv s orgány partnerské země nebo regionální organizací jsou **semináře pro občanskou společnost**, na něž jsou k dispozici finanční prostředky EU a které jsou pořádány v těsné návaznosti na dialogy o lidských právech. Konkrétní doporučení vyplývající ze seminářů pro občanskou společnost by byla projednána se spolupředsedajícími daného dialogu a s jejich delegacemi v průběhu dialogů o lidských právech nebo během zvláštního zasedání tvořícího jejich součást.

Po konání těchto dialogů by měla být uspořádána informativní schůzka pro zástupce občanské společnosti.

Pokud vlády zapojení občanské společnosti do uvedených dialogů brání, měla by v rámci dialogu být přímo s vládou projednána otázka odvetných opatření.

6. Postupy

Klíčovými pojmy v kontextu postupů pro dialogy o lidských právech musí i nadále být celková flexibilita a pragmatismus. Standardní praxí by měla zůstat **každoroční zasedání**. Pozornost by se měla zaměřit na to, aby v období mezi dvěma zasedáními dialogu byly energie a zdroje investovány do návazných činností. Zásadou zůstává **střídání míst konání dialogu** (Brusel / třetí země). Pokud nejsou možná setkání za fyzické přítomnosti účastníků, mohou být dialogy vedeny prostřednictvím videokonference. V rámci dialogů by měl být zajištěn dostatek času k projednání všech otázek.

ESVČ bude prostřednictvím pracovní skupiny Rady pro příslušnou zeměpisnou oblast informovat členské státy o vypracování návrhu **programu** a případně si vyžádá jejich názory. Do činnosti pracovních skupin Rady pro příslušnou zeměpisnou oblast bude zapojena Pracovní skupina pro lidská práva (COHOM).

Programy pro dialogy by měly být stanoveny na základě vzájemné dohody s partnerskou zemí. Je důležité, aby uvedené programy byly vyvážené a odrážely priority obou stran. Pokud jde o věcnou podstatu, program je zaměřen na celkový vývoj v oblasti lidských práv u obou stran, přičemž s každým partnerem se individuálně vyberou určitá témata za účelem podrobného projednání a mnohostranné spolupráce. Tyto diskuse se budou řídit prioritami stanovenými v akčním plánu pro lidská práva a demokracii. Standardním prvkem dialogů by měla být i nadále ratifikace a dodržování mezinárodních nástrojů v oblasti lidských práv a základních pracovních práv a spolupráce s OSN (tj. Radou pro lidská práva, Valným shromážděním OSN, v rámci všeobecného pravidelného přezkumu a zvláštních postupů OSN). Je možné se zabývat rovněž otázkami týkajícími se řádné správy věcí veřejných a právního státu. V relevantních případech mohou být vneseny otázky mezinárodního humanitárního práva. Individuální případy by měly být projednávány během dialogu (např. pro ilustraci některého z bodů programu) nebo na jeho okraj (předání seznamu).

V souladu s akčním plánem pro lidská práva a demokracii bude začleňováno genderové hledisko s cílem zajistit, aby dialogy zohledňovaly genderové aspekty.

V souladu s Lisabonskou smlouvou a úlohou vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (čl. 27 odst. 2 SEU) vede dialog ESVČ. ESVČ bude zastoupena na odpovídající úrovni. Předsedá-li danému dialogu zvláštní zástupce EU pro lidská práva, vyšle se tím jasný signál a podnět svědčící o politické angažovanosti EU. Obdobná úroveň angažovanosti se očekává i na druhé straně.

Jedním ze zásadních prvků je aktivní účast delegace EU na úrovni vyšších úředníků v dotčené zemi, a to i v případě, že se dialog koná v Bruselu. K účasti jsou přizvány útvary Komise. Ukázalo se, že klíčový význam pro to, aby bylo výzvy a politiky EU možné vysvětlit, měla v řadě dialogů spolupráce se specializovanými agenturami EU, a zejména s Agenturou pro základní práva (FRA), a tato spolupráce je velmi podporována.

Na základě dlouhodobé praxe jsou zástupci členských států zváni k účasti jako pozorovatelé.

Obecně se očekává, že by součástí delegace třetí země účastníci se dialogu o lidských právech měli být kromě ministra zahraničních věcí i zástupci příslušných ministerstev a správních orgánů, jichž se program týká (obvykle ministerstva spravedlnosti, vnitra, práce a sociálních věcí). Kromě toho budou příslušná ministerstva odpovědná za návaznou činnost a budou mít z výměny osvědčených postupů největší prospěch. Podporována je rovněž přítomnost národní instituce pro lidská práva v dané zemi.

Pokud se dialog koná v partnerské zemi, měly by se standardní praxí stát **návštěvy na místě** (např. v zajišťovacích zařízeních, uprchlických táborech atd.) v souvislosti s body obsaženými v programu dialogu, jakož i návštěvy projektů podporovaných EU a setkání s institucemi/orgány působícími v oblasti lidských práv. Podobně probíhají místní návštěvy i v případě, že se dialogy konají v Bruselu.

7. Výsledky a návazná činnost

Pokud je to možné, vypracuje se společná tisková zpráva, v níž jsou určeny oblasti spolupráce a popsána návazná činnost, která z dialogu o lidských právech vyplývá. Pokud partnerská země nesouhlasí s vydáním společné tiskové zprávy nebo pokud se ukáže, že je obtížné se na jejím znění dohodnout, může být jakožto jeden ze způsobů informování veřejnosti vydána tisková zpráva EU.

Ve vhodných případech jsou zapotřebí ústní informativní schůzky s velvyslanectvími členských států v daném místě, jakož i v rámci pracovních skupin Rady pro příslušné zeměpisné oblasti. V případě potřeby se pracovní skupině Rady pro příslušnou zeměpisnou oblast a Pracovní skupině pro lidská práva rozešle písemná zpráva. V průběhu roku bude Pracovní skupina pro lidská práva pravidelně a včas dostávat aktuální informace o dialozích, mimo jiné o nových trendech a hlavních výsledcích. Dále bude pokrok, jehož bylo v rámci dialogů dosaženo, podle potřeby posouzen pracovní skupinou Rady pro příslušnou zeměpisnou oblast ve spolupráci s Pracovní skupinou pro lidská práva. Členské státy si rovněž budou ve vhodných případech pravidelně vyměňovat informace o dvoustranných dialozích o lidských právech s cílem zajistit soulad mezi dialogy o lidských právech vedenými na dvoustranné úrovni a na úrovni EU.

Důležitým výsledkem je už samotné budování důvěry a spolupráce se třetími zeměmi v otázkách lidských práv, které považují za obzvláště choulostivé a citlivé. V případě některých zemí by však kromě společného komuniké o dialogu mohl být dané třetí zemi navržen **operační plán** týkající se návazné činnosti, který by v měsících následujících po těchto dialozích napomohl práci příslušné delegace. Je důležité, aby byla dialogům věnována pozornost i v obdobích mezi jednotlivými zasedáními. Proto je důležité monitorovat pokrok, jehož bylo v období mezi dialogy dosaženo. S cílem zajistit, aby bylo v období mezi konáním dialogů úsilí nadále zaměřeno na odpovídající témata a byla zachována dynamika, měla být rovněž zvažována možnost dvoustranné návštěvy zvláštního zástupce EU v polovině období nebo virtuální konzultace s jeho protějšky v rámci dialogu.

Spolupráce vyplývající z dialogu o lidských právech může mít různé podoby, například: technická pomoc / výměna zkušeností s členskými státy, financování projektů/programů zaměřených na témata projednaná během dialogu, spolupráce na mnohostranných fórech, společné prohlášení o tematických otázkách, konání akcí/konferencí / pracovních seminářů a další dvoustranné konzultace v rámci návazné činnosti. Dialogy nepřinášejí vždy okamžité, měřitelné a viditelné výsledky. To podněcuje kritiku ohledně jejich užitečnosti, zejména ze strany občanské společnosti. Proto je zapotřebí aktivně identifikovat výsledky tohoto úsilí a zavést navazující mechanismy.