



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 22. februar 2021
(OR. en)

6279/21

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

RESULTAT AF DRØFTELSENE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
dato:	22. februar 2021
til:	delegationerne
Vedr.:	Reviderede EU-retningslinjer for dialoger om menneskerettigheder med partnerlande/tredjelande

Vedlagt følger til delegationerne de reviderede EU-retningslinjer for menneskerettighedsdialoger med partnerlande/tredjelande, der blev godkendt af Rådet på den 3785. samling den 22. februar 2021.

REVIDEREDE EU-RETNINGSLINJER FOR DIALOGER OM MENNESKERETTIGHEDER MED PARTNERLANDE/TREDJELANDE

1. Indledning

Menneskerettigheder er ikke alene en af Den Europæiske Unions grundlæggende værdier, men de er også blandt de centrale mål for EU's optræden udadtil. Menneskerettighedsdialoger er et af de vigtigste midler til gennemførelse af EU's eksterne menneskerettighedspolitik i overensstemmelse med den nye handlingsplan vedrørende menneskerettigheder og demokrati (2020-24). For at sætte menneskerettighederne i centrum for sin indsats har Unionen udviklet en bred vifte af retlige og politiske instrumenter, herunder retningslinjer for dialoger om menneskerettigheder.

EU's retningslinjer for dialoger om menneskerettigheder med tredjelande blev vedtaget i december 2001 (senest revideret i januar 2009).

På et tidspunkt hvor menneskerettighederne er under angreb på globalt plan, er det vigtigere end nogensinde at fortsætte menneskerettighedsdialoger og samtidig puste nyt liv i disse dialoger for at maksimere deres virkning.

Tiden er inde til at forny disse retningslinjer med henblik på at gøre menneskerettighedsdialoger til et mere effektivt redskab til engagement og dermed øge deres **politiske relevans**. Dette er en fælles prioritet med medlemsstaterne, herunder for EUSR for menneskerettigheder, som har ledet en række dialoger med centrale partnere og undersøgt muligheden for nyt engagement gennem dialog.

2. Den nuværende situation

I årenes løb har EU etableret menneskerettighedsdialoger med et **stigende antal lande**. EU-Udenrigstjenesten fører på vegne af den højtstående repræsentant FUSP-menneskerettighedsdialogerne/høringerne samt de aftalebaserede underudvalg. EU-Udenrigstjenesten har forbedret og harmoniseret dialogernes format og forløb. Inddragelse af EU-delegationerne og Kommissionens tjenestegrene i dialogerne har været af afgørende betydning. Medlemsstaternes fortsatte ejerskab er ligeledes af afgørende betydning.

Der er i øjeblikket omkring 60 menneskerettighedsdialoger og -høringer med partnerlande og regionale grupperinger. Nye dialoger er for nylig blevet etableret eller er under forberedelse. Nogle dialoger (f.eks. Rusland og Israel) er i øjeblikket inde i et dødvande.

Der findes forskellige former for dialoger. Der er dialoger baseret på regionale eller bilaterale traktater og aftaler samt uformelle og formelle dialoger (dvs. dialoger med aftalte kommissorier). Nogle dialoger holdes lokalt af EU-delegationerne, f.eks. dialogerne med Chile og Argentina. Desuden er der specifikke underudvalg eller grupper, der beskæftiger sig med menneskerettigheder, herunder Marokko, Tunesien, Libanon, Jordan, Egypten og Irak, inden for rammerne af forskellige samarbejds- eller associeringsaftaler med partnerlande. Derudover har politiske dialoger, som navnlig vedrører menneskerettighedsspørgsmål, med AVS-landene specifikke retningslinjer som fastsat i artikel 8 i Cotonouaftalen og den tilsvarende artikel i den nye partnerskabsaftale, der skal afløse Cotonouaftalen. Ydermere finder der høringer sted med ligesindede lande eller inden for rammerne af privilegerede forbindelser såsom De Forenede Stater, Canada, Japan og kandidatlandene. Der er mange lighedspunkter mellem disse forskellige former for dialoger. Dette betyder dog ikke, at ordningerne er skåret over samme læst. For eksempel følger høringerne med ligesindede lande et andet mønster, da der primært fokuseres på spørgsmål af fælles interesse og samarbejde i de multilaterale fora.

Ud over dialoger på EU-plan fører mange medlemsstater ligeledes dialoger med forskellige tredjelande på nationalt plan.

3. Målene for menneskerettighedsdialogerne

Menneskerettighedsdialogerne er **rodfæstet i de overordnede politiske forbindelser** med landene. Selv om de enkelte lande/regioner er forskellige, og spørgsmålene vil være specifikke for det pågældende land/den pågældende region, er dialogen et centralt redskab for gennemførelsen af EU-handlingsplanen om menneskerettigheder og demokrati og bør derfor afspejle prioriteterne og tilgangen heri. Dialogerne bør derfor sammenkædes med landestrategierne for menneskerettigheder og demokrati.

Dialogerne bør ikke være en fritstående "kasse", hvor bilaterale drøftelser om menneskerettigheder kan holdes indespærret. Det bør heller ikke være en platform, der kun behandler menneskerettigheder og udelukker andre former for bilateralt EU-engagement på menneskerettighedsområdet. Dialogen bør ses som et nøgleelement i EU's vedvarende engagement i menneskerettigheder og bør tilstræbe at styrke eller tilføre merværdi til det arbejde, der udføres i praksis og i multilaterale fora. Menneskerettighedsdialoger er en del af det overordnede engagement i menneskerettigheder med landet.

Samtidig skal menneskerettighedsdialogerne **anvendes effektivt i forbindelse og synergi med andre instrumenter** (politiske dialoger, offentligt diplomati, demarcher, samarbejdsprogrammer og -projekter, støtte til civilsamfundet, valgovervågning) til at fremme EU's prioriteter og mål på menneskerettighedsområdet. Den gensidigt understøttende løftestangseffekt mellem menneskerettighedsdialoger og andre politiske mål har været særlig tydelig i forbindelse med GSP+-ordningen, idet sidstnævnte fungerer som katalysator for partnerlandets fornyede interesse i at have meningsfulde og strukturerede drøftelser om menneskerettigheder med EU, og førstnævnte udgør en stærk platform for drøftelse af GSP+-relaterede mål.

EU's engagement på menneskerettighedsområdet sigter mod **konkret samarbejde og konkrete resultater**. Det er derfor afgørende, at sådanne dialoger er resultatorienterede og "holdes i live" mellem møderne. Målene kan variere mellem dialogerne. I vanskelige tilfælde er det første vigtige mål at fastslå EU's bekymringer over menneskerettighedssituationen i et komplekst bilateralt forhold. EU's engagement på menneskerettighedsområdet har imidlertid til formål at styrke samarbejdet og forfølge strategiske mål som fastsat i den nye EU-handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati og ikke kun at have en udveksling af forskellige synspunkter.

Der kræves derfor en **minimumsplatform** for gensidigt engagement. Et tredjeland's vilje til at forbedre menneskerettighedssituationen og indgå i et åbent og gennemsigtigt samarbejde med EU om en bred vifte af menneskerettighedsspørgsmål er fortsat et centralt kriterium. Drøftelser om menneskerettigheder bør fortsætte, hvor det er muligt, på trods af en forværring af menneskerettighedssituationen i et partnerland.

Et centralt mål er at **maksimere forbindelserne mellem EU's bilaterale, regionale og multilaterale engagement**. I en stadig mere udfordrende situation har EU slået til lyd for tværregionalt samarbejde i multilaterale menneskerettighedsfora. Det er derfor fortsat en prioritet at styrke forbindelsen mellem menneskerettighedsdialoger og EU's multilaterale indsats. Konkret betyder dette f.eks. en forbedring af forbindelserne mellem input fra FN's menneskerettighedsprocesser og dialogerne. I nogle tilfælde hjælper menneskerettighedsdialoger til at identificere landets specifikke behov, og hvordan EU bedst kan bistå og støtte fremskridt.

Endvidere gør menneskerettighedsdialogerne det også muligt på et tidligt stadium at identificere problemer, der vil kunne føre til konflikter, og dermed aktivt støtte konfliktforebyggelse.

Dialoger er reelle **peer-to-peer-udvekslinger**, der har til formål at samarbejde med partnerlande/tredjelande samt udveksle bedste praksis. EU skal fortsat være imødekomende over for anmodninger fra partnerlande om at inddrage interne EU-spørgsmål, hvilket er en tendens, der har udviklet sig med forskellig intensitet i en række dialoger. Det er vigtigt at fremme EU's **interne-eksterne sammenhæng** på menneskerettighedsområdet.

Dialogen bør være en reel udveksling af synspunkter mellem EU og tredjelandet eller den regionale organisation, hvis omfang og styrke er tilpasset landets menneskerettighedssituation. Selv om dialogerne er et eksternt instrument, er menneskerettighedssituationen i EU af interesse, og det samme gælder udveksling af god praksis, og det er vigtigt at formidle EU's interne erfaringer om de pågældende spørgsmål, navnlig udfordringer og indhøstede erfaringer. Inddragelsen af Kommissionens tjenestegrene og specialiserede EU-agenturer har vist sig at være afgørende i en række dialoger for at redegøre for EU's udfordringer og politikker.

4. Etablering af en menneskerettighedsdialog

Nye dialoger er for nylig blevet etableret eller er under forberedelse.

Etablering af en ny dialog begynder med en **vurdering** foretaget af EU-Udenrigstjenesten. Der bør kunne påvises en klar merværdi. Blandt de vejledende kriterier er: i hvilket omfang regeringen er villig til at forbedre situationen, og omfanget af de tilsagn, som regeringen har udvist med hensyn til internationale menneskerettighedskonventioner, og dens vilje til at samarbejde med FN-mekanismerne, dens holdning over for civilsamfundet og EU's overordnede forbindelser med et partnerland. Vurderingen vil bl.a. blive foretaget på grundlag af følgende kilder: rapporter fra EU-delegationer, missionschefer, rapporter fra FN og andre internationale eller regionale organisationer og rapporter fra ikkestatslige organisationer. EU-Udenrigstjenesten vil efterfølgende forelægge sin vurdering for den relevante geografiske arbejdsgruppe i Rådet, som har et samlet overblik over EU's forhold til det pågældende tredjeland, i tæt samarbejde med Rådets Menneskerettighedsgruppe (COHOM). Ved den lejlighed vil Rådet drøfte, om der skal indledes en menneskerettighedsdialog, og det vil tage stilling til andre aspekter såsom **dialogens omfang som fastsat i de detaljerede kommissorier, der er indbyrdes aftalt med partnerlandet.**

Rådet godkender kommissoriet for nye menneskerettighedsdialoger.

Der kan afholdes sonderende drøftelser, inden der indledes en menneskerettighedsdialog med det pågældende land. Disse drøftelser giver mulighed for at redegøre for de principper, der ligger til grund for EU's indsats, og for de mål, som EU ønsker at nå ved at foreslå en menneskerettighedsdialog. Ved en række lejligheder har uformelle drøftelser om menneskerettigheder været et springbræt til at opbygge tillid over tid og til sidst gå over til en mere formel menneskerettighedsdialog (dvs. med aftalte kommissorier). Det er klart, at den uformelle karakter af disse drøftelser om menneskerettigheder skal være midlertidig, og at det i sidste ende er meningen at gå over til menneskerettighedsdialoger i overensstemmelse med de fastsatte regler som anført i kommissoriet. Der bør gøres en indsats for at sikre, at uformelle dialoger udvikler sig til formelle dialoger inden for en rimelig frist.

Det at en menneskerettighedsdialog med et partnerland etableres og eksisterer, forhindrer ikke EU i at tage menneskerettighedssituationen i det pågældende land op i FN's menneskerettighedsfora.

5. Engagement med civilsamfundet

Høringer af civilsamfundsaktører (herunder NGO'er, menneskerettighedsforkæmpere) er et væsentligt element i dialogerne. Civilsamfundsaktører kan give et klart billede af den nationale menneskerettighedssituation og eventuelle enkeltsager samt teknisk ekspertise vedrørende bestemte emner. Sådanne høringer bør afholdes i god tid forud for dialogen for at give input til dagsordenen, og et debriefingmøde bør være standardpraksis. En forberedende videokonference, der forbinder lokale civilsamfundsaktører, når dialogen finder sted i Bruxelles, kunne også overvejes, og har vist sig at være en god mulighed.

Inddragelsen af civilsamfundet bidrager også til en bedre gennemførelse mellem dialogerne.

Civilsamfundsseminarer, der giver mulighed for EU-finansiering, og som afholdes i umiddelbar tilknytning til menneskerettighedsdialoger, er et effektivt redskab til at engagere og inddrage civilsamfundet fra partnerlandet/organisationen i processen med at drøfte menneskerettigheder med partnerlandets myndigheder eller den regionale organisation. Konkrete anbefalinger fra civilsamfundsseminarerne vil blive drøftet med medformændene for dialogen og deres delegationer i tilknytning til/på et særligt møde under menneskerettighedsdialogerne.

Der bør arrangeres en debriefing for civilsamfundet efter dialogerne.

Når regeringer modarbejder civilsamfundets engagement i dialogerne, bør spørgsmålet om repressalier tages op direkte med regeringen i forbindelse med dialogen.

6. Retningslinjer

Generel fleksibilitet og pragmatisme skal fortsat være nøgleordene i forbindelse med de nærmere retningslinjer for menneskerettighedsdialogerne. **Årlige møder** bør fortsat være standardpraksis. Der bør fokuseres på at investere energi og ressourcer i opfølgingsaktiviteter mellem to dialogmøder. **Skiftende mødesteder** (Bruxelles/tredjeland) er fortsat reglen. Når fysiske møder ikke er mulige, kan dialogerne afholdes via videokonference. Der bør sikres tilstrækkelig tid til at drøfte alle spørgsmål under dialogerne.

EU-Udenrigstjenesten underretter medlemsstaterne om den nærmere udarbejdelse af forslaget til **dagsorden** gennem den relevante geografiske arbejdsgruppe i Rådet og indhenter deres synspunkter, hvis det er relevant. COHOM vil blive inddraget i arbejdet i de geografiske arbejdsgrupper i Rådet.

Dagsordenerne for dialogerne bør fastlægges efter en indbyrdes aftalt fremgangsmåde med det enkelte partnerland. Det er vigtigt, at der er en god balance i dagsordenerne, og at de afspejler begge parter prioriteter. Med hensyn til substansen skal dagsordenen have fokus på den overordnede menneskerettighedsudvikling på begge sider, udvalgte emner – udvalgt i samarbejde med hver enkelt partner fra sag til sag – med henblik på indgående drøftelser og multilateralt engagement. Prioriteterne i handlingsplanen om menneskerettigheder og demokrati vil være retningsgivende for disse drøftelser. Ratifikation og overholdelse af internationale instrumenter vedrørende menneskerettigheder og grundlæggende arbejdstagerrettigheder samt samarbejde med FN (dvs. Menneskerettighedsrådet, Generalforsamlingen, den universelle regelmæssige gennemgang og FN's særlige procedurer) bør fortsat være en fast bestanddel af dialogerne. Spørgsmål vedrørende god regeringsførelse og retsstatsforhold kan også tages op. Der kan rejses spørgsmål vedrørende humanitær folkeret, hvis det er relevant. Enkeltsager bør tages op under dialogen (f.eks. for at belyse et punkt på dagsordenen) og/eller i tilknytning hertil (overdragelse af en liste).

I overensstemmelse med handlingsplanen om menneskerettigheder og demokrati vil der blive anvendt kønsmainstreaming for at sikre, at dialogerne er kønsorienterede.

I overensstemmelse med Lissabontraktaten og den rolle, den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik har (art. 27, stk. 2 i TEU) leder EU-Udenrigstjenesten dialogen. EU-Udenrigstjenesten vil være repræsenteret på et passende niveau. Når EUSR for menneskerettigheder leder dialogen, sender det et stærkt signal om EU's politiske engagement og drivkraft. Dette bør modsvares af et tilsvarende engagement på den anden side.

EU-delegationens aktive deltagelse på højt plan i det pågældende land er et væsentligt element, herunder når dialogen finder sted i Bruxelles. Kommissionens tjenestegrene opfordres til at deltage. Inddragelsen af specialiserede EU-agenturer og navnlig Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (FRA) har vist sig at være afgørende i en række dialoger for at redegøre for EU's udfordringer og politikker, og der tilskyndes kraftigt hertil.

På grundlag af den mangeårige praksis opfordres medlemsstaternes repræsentanter til at deltage som observatører.

Det forventes generelt, at tredjelandets delegation til menneskerettighedsdialogen ud over udenrigsministeriet omfatter de ressortministerier og forvaltninger, som dagsordenen vedrører (typisk justitsministeriet, indenrigsministeriet, beskæftigelsesministeriet og socialministeriet). Desuden vil ressortministerierne være ansvarlige for opfølgning, og det er dem, der kan få mest gavn af en udveksling af bedste praksis. Der opfordres også til, at det pågældende lands nationale menneskerettighedsinstitution er til stede.

Når dialogen finder sted i partnerlandet, bør praksis med **besøg på stedet** (f.eks. detentionscentre, flygtningelejre osv.) i forbindelse med punkter på dagsordenen for dialogen gøres til standardpraksis såvel som besøg til EU-støttede projekter og møder med menneskerettighedsrelaterede institutioner/organer. Tilsvarende afholdes der også lokale besøg, når dialogerne finder sted i Bruxelles.

7. Resultater og opfølgning

Hvis det er muligt, udarbejdes der en fælles pressemeddelelse med identifikation af samarbejdsområder og opfølgning som følge af menneskerettighedsdialogen. Hvis partnerlandet ikke er enig i at udsende en fælles pressemeddelelse, eller det viser sig at være vanskeligt at nå til enighed om teksten, kan der udsendes en EU-pressemeddelelse for at informere offentligheden.

Om nødvendigt afholdes der mundtlige debriefingmøder med medlemsstaternes ambassader lokalt og i Rådets geografiske arbejdsgrupper. Der rundsendes en skriftlig rapport til den relevante geografiske arbejdsgruppe i Rådet og COHOM, hvis det er relevant. I løbet af året vil COHOM modtage regelmæssige og rettidige opdateringer om dialogerne, herunder om nye tendenser og de vigtigste resultater. Desuden vil de fremskridt, der er opnået gennem dialogerne, blive vurderet efter behov af den relevante geografiske arbejdsgruppe i Rådet i samarbejde med COHOM.

Medlemsstaterne vil også regelmæssigt udveksle oplysninger om bilaterale menneskerettighedsdialoger, hvis det er relevant, med henblik på at sikre sammenhæng mellem bilaterale menneskerettighedsdialoger og EU's menneskerettighedsdialoger.

Opbygning af tillid og samarbejde med tredjelande om menneskerettighedsspørgsmål, som de opfatter som særligt vanskelige og følsomme, er i sig selv et vigtigt resultat. Med nogle lande kunne der imidlertid ud over et fælles kommuniké om dialogen være mulighed for at foreslå det pågældende tredjeland en **operationel køreplan** for opfølgning med henblik på at bistå den pågældende delegation i arbejdet i månederne efter dialogerne. Det er vigtigt, at dialogerne "holdes i live" mellem møderne. Det er derfor vigtigt at overvåge fremskridtene mellem dialogerne. Det bør også overvejes at lade EUSR gennemføre et bilateralt midtvejsbesøg eller en virtuel høring med sine kolleger fra dialogen for at fastholde fokus og momentum mellem dialogerne.

Samarbejde, der er et resultat af menneskerettighedsdialogen, kan antage forskellige former, f.eks.: teknisk bistand/erfaringsudveksling med medlemsstater, finansiering af projekter/programmer vedrørende emner, der er drøftet i dialogen, samarbejde i multilaterale fora, fælles erklæring om tematiske spørgsmål, arrangementer/konferencer/workshopper og yderligere bilaterale høringer som opfølgning. Dialogerne giver ikke altid umiddelbare, målbare og synlige resultater. Dette giver anledning til kritik af deres nytteværdi, navnlig fra civilsamfundet. Derfor er der behov for proaktivt at identificere operationelle resultater og etablere opfølgningsmekanismer.