



Brüssel, 22. veebruar 2021
(OR. en)

6279/21

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

MENETLUSE TULEMUS

Saatja:	Nõukogu peasekretariaat
Kuupäev:	22. veebruar 2021
Saaja:	Delegatsioonid
Teema:	Muudetud ELi suunised partnerriikidega ja kolmandate riikidega peetavate inimõigusdialoogide kohta

Delegatsioonidele edastatakse lisas muudetud ELi suunised partnerriikidega ja kolmandate riikidega peetavate inimõigusdialoogide kohta, mille nõukogu kiitis heaks 22. veebruaril 2021 toimunud 3785. istungil.

MUDETUD ELI SUUNISED PARTNERRIIKIDEGA JA KOLMANDATE RIIKIDEGA PEETAVATE INIMÕIGUSDIALOOGIDE KOHTA

1. Sissejuhatus

Inimõigused ei ole mitte ainult üks Euroopa Liidu alusväärtusi, vaid ka üks liidu välistegevuse põhieesmärke. Vastavalt uuele ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskavale (2020–2024) on inimõigusdialoogid üks ELi inimõigustealase välispoliitika rakendamise põhivahendeid.

Inimõiguste asetamiseks oma tegevuse keskmesse on liit välja töötanud mitmesuguseid õiguslikke ja poliitikavahendeid, mille hulka kuuluvad ka suunised inimõigusdialoogide kohta.

ELi suunised kolmandate riikidega peetavate inimõigusdialoogide kohta võeti vastu 2001. aasta detsembris (ja vaadati viimati läbi 2009. aasta jaanuaris).

Ajal, mil inimõigused on kogu maailmas sattunud rünnaku alla, on inimõigusdialoogide pidamine ja nende mõju maksimeerimiseks neile ka uue hoo andmine senisest veelgi tähtsam.

On aeg neid suuniseid uuendada, et muuta inimõigusdialoogid tõhusamaks koostöövahendiks, suurendades seeläbi nende **poliitilist tähtsust**. Seda prioriteeti jagavad ka liikmesriigid, samuti Euroopa Liidu inimõiguste eriesindaja, kelle juhtimisel on peetud hulk dialooge põhiliste partneritega ja kes on otsinud võimalust koostöö laiendamiseks dialoogi kaudu.

2. Praegune olukord

Aastate jooksul on **üha kasvanud nende riikide arv**, kellega EL on algatanud inimõigusdialoogi. ÜVJP inimõigusdialooge/konsultatsioone ja lepingupõhiseid allkomiteesid juhib kõrge esindaja nimel Euroopa välisteenistus. Euroopa välisteenistus on dialoogide vormi ja korraldust parandanud ja ühtlustanud. Väga olulist rolli on mänginud ELi delegatsioonide ja komisjoni talituste kaasamine dialoogidesse. Jätkuvalt on väga oluline ka liikmesriikide isevastutus.

Praegu on partnerriikide ning piirkondlike rühmadega pooleli umbes 60 inimõigusdialoogi ja -konsultatsiooni. On uusi dialooge, mis on algatatud hiljuti, ning mõnede algatamine on plaanis. Mõned dialoogid (nt Venemaa ja Iisraeliga) on hetkel külmutatud.

Dialooge on eri tüüpi. On nii dialooge, mis põhinevad piirkondlikel või kahepoolsetel lepingutel ja kokkulepetel, kui ka mitteametlikke ja ametlikke dialooge (s.t dialoogid, mille tingimustes on kokku lepitud). Mõned dialoogid, näiteks Tšiili ja Argentinaga peetavad dialoogid, on sellised, mida peab kohapeal ELi delegatsioon. Lisaks on olemas eraldi allkomiteed ja -töörühmad, kes käsitlevad inimõigustealaseid küsimusi partnerriikidega sõlmitud eri koostöö- ja assotsiatsioonilepingute raames ning hõlmavad näiteks Marokot, Tuneesiat, Liibanoni, Jordaaniat, Egiptust ja Iraaki. Veel on olemas poliitilised dialoogid AKV riikidega, mille käigus käsitletakse eelkõige inimõigustealaseid küsimusi ja mille jaoks on kehtestatud erikord Cotonou lepingu artiklis 8 ja Cotonou lepingule järgneva uue partnerluslepingu vastavas artiklis. Lisaks peetakse konsultatsioone meiega sarnaseid seisukohti omavate riikidega või selliste riikidega, kellega meid seovad erisuhted, näiteks Ameerika Ühendriikide, Kanada, Jaapani ja kandidaatriikidega. Nendel eri tüüpi dialoogidel on palju ühisjooni. Kuid universaalset mudelit ei ole. Näiteks erinevad teistest need konsultatsioonid, mida peetakse meiega sarnaseid seisukohti omavate riikidega, sest sel puhul on põhitähelepanu all ühist huvi pakkuvad küsimused ja koostöö mitmepoolsetel foorumitel.

Lisaks ELi tasandil peetavatele dialoogidele peavad mitmed liikmesriigid ka riiklikul tasandil dialooge erinevate kolmandate riikidega.

3. Inimõigusdialoogide eesmärgid

Inimõigusdialoogid on osa teiste riikidega peetavast üldisest poliitilisest suhtlusest. Kuigi iga riik/piirkond on erinev ning iga riigi/piirkonna puhul kerkivad esile sellele eriomased küsimused, on dialoog ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskava rakendamise põhivahend ning peaks seetõttu kajastama selle prioriteete ja lähenemisviisi. Seepärast tuleks dialoogid siduda inimõiguste- ja demokraatiaalaste riigistrateegiatega.

Dialoogid ei tohiks olla eraldi „sahtel“ kahepoolsete inimõigustealaste arutelude n-ö luku taha panemiseks. Dialoogid ei tohiks olla ka eksklusiivne inimõiguste käsitlemise platvorm, mis välistaks muud ELi kasutatavad kahepoolse inimõiguste käsitlemise vormid. Dialoogi tuleks näha ELi pideva inimõigustealase koostöö põhielemendina ning selle eesmärk peaks olema tõhustada nii kohapeal kui ka mitmepoolsetel foorumitel tehtavat tööd ja anda sellele lisaväärtust.

Inimõigusdialoogid on konkreetse riigiga peetava üldise inimõigustealase suhtluse üks osa.

Ühtlasi tuleb inimõigusdialooge **kasutada tõhusas koostöimes teiste vahenditega** (poliitilised dialoogid, avalik diplomaatia, demaršid, koostööprogrammid ja -projektid, kodanikuühiskonna toetamine, valimisvaatlus) ELi inimõigustealaste prioriteetide ja eesmärkide edendamiseks. Eriti selgelt on inimõigusdialoogide ja teiste poliitikaeesmärkide vastastikune toetav mõju ilmnenud GSP+ erikorra puhul, kus viimane toimib katalüsaatorina, tekitades partnerriigis uut huvi selle vastu, et pidada ELiga sisulisi ja struktureeritud inimõigustealaseid arutelusid, ning inimõigusdialoogid on tugev platvorm GSP+ erikorraga seotud eesmärkide arutamiseks.

Inimõiguste käsitlemisel on ELi eesmärgiks **konkreetne koostöö ja konkreetsed tulemused**.

Seetõttu on väga oluline keskenduda nendes dialoogides tulemustele ja hoida neid dialooge alal ka sessioonidevahelisel ajal. Eri dialoogid võivad kanda eri eesmäärke. Keerulistel juhtudel on esmatähtis eesmärk saavutada inimõiguste olukorda puudutavate ELi mureküsimuste ametlik fikseerimine keerukas kahepoolses suhtes. Samas ei ole ELi inimõigustealase tegevuse eesmärk pelk eriarvamuste vahetus, vaid koostöö tugevdamine ning uues ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskavas seatud strateegiliste eesmärkide järgimine.

Seetõttu on kummagi poole kaasatuseks nõutav **minimaalne ühisalus**. Väga oluline kriteerium on jätkuvalt kolmanda riigi valmisolek parandada oma inimõiguste olukorda ning pidada ELiga avatud ja läbipaistvat dialoogi laia valiku inimõigustealaste küsimuste käsitlemisel. Inimõigustealaste küsimuste arutamist tuleb jätkata igal võimalikul juhul, olenemata inimõiguste olukorra halvenemisest partnerriigis.

Üks põhieesmärke on **ELi kahepoolse, piirkondliku ja mitmepoolse tegevuse vaheliste seoste maksimaalne tugevdamine**. Üha keerulisemate väljakutsetega silmitsi seistes on EL mitmepoolsetel inimõigusfoorumitel aktiivselt edendanud piirkondadevahelist koostööd. Seetõttu on jätkuvalt esmatähtis tugevdada inimõigusdialoogide ja ELi mitmepoolse tegevuse vahelist seost. Konkreetsemalt tähendab see näiteks ÜRO inimõigustealaste menetluste sisendi ja kõnealuste dialoogide omavahelise seotuse tugevdamist. Mõnel juhul aitavad inimõigusdialoogid määrata kindlaks konkreetse riigi erivajadused ning parima viisi, kuidas EL saab edusammude tegemisel abiks olla ja nende tegemist toetada.

Lisaks sellele saab inimõigusdialoogide käigus varakult tuvastada probleeme, mis võivad tõenäoliselt viia konfliktini, ja sel moel aktiivselt toetada konflikti tõkestamist.

Dialoogid on tõelised **vastastikuse teabevahetuse foorumid**, mille eesmärk on partnerriikidega / kolmandate riikidega koostöö tegemine ja parimate tavade vahetamine. ELi poolel tuleb jätkuvalt reageerida partnerriikide soovile hõlmata ELi siseküsimusi – see on rea dialoogide käigus erineva intensiivsusega jätkunud suundumus. Väga oluline on edendada inimõiguste alal ELi **sise- ja välistegevuse sidusust**.

Dialoog peaks olema ELi ja kolmanda riigi või piirkondliku organisatsiooni vaheline tõeline arvamuste vahetus, mille ulatus ja eeldatav mõju vastavad sellele, milline on asjaomase riigi inimõiguste olukord. Ehkki dialoogid on välistegevuse vahend, on nende raames tähtis koht nii inimõiguste olukorral ELis kui ka heade tavade vahetamisel ning oluline on jagada teavet selle kohta, milliseid kogemusi on kõnealustes küsimustes saadud liidu enda sees, ning eriti seda, millised on olnud väljakutsed ja õppetunnid. Mitme dialoogi puhul on ELi ees seisvate väljakutsete ja poliitikameetmete selgitamiseks osutunud oluliseks kaasata komisjoni talitusi ja ELi asjaomaseid ameteid.

4. Inimõigusdialoogi algatamine

Hiljuti on algatatud uusi dialooge ning mõnede algatamine on plaanis.

Uue dialoogi algatamiseks teeb Euroopa välisteenistus kõigepealt **hindamise**. Dialoogi lisaväärtus peaks olema selgelt näidatud. Kriteeriumide hulka kuuluvad see, kuivõrd on valitsus valmis olukorda parandama, millisel tasemel on ta võtnud kohustusi seoses rahvusvaheliste inimõigustealaste konventsioonide järgimisega, milline on tema valmisolek ÜRO mehhanismidega koostööd teha, milline on ta suhtumine kodanikuühiskonda ning millised on ELi üldised suhted konkreetse partnerriigiga. Hindamine tugineb muu hulgas järgmistele allikatele: ELi delegatsioonide ja missioonide juhtide aruanded, ÜRO ja teiste rahvusvaheliste või piirkondlike organisatsioonide aruanded, vabaühenduste aruanded. Seejärel tutvustab Euroopa välisteenistus oma hindamist nõukogu asjaomasele geograafilisele töörühmale, kel on lai ülevaade ELi suhetest asjaomase kolmanda riigiga ja kes teeb tihedat koostööd inimõiguste töörühmaga (COHOM). Siis arutab nõukogu, kas algatada inimõigusdialoog, ning võtab seisukoha muude aspektide, näiteks **dialoogi ulatuse kohta, nagu see määratakse kindlaks partnerriigiga vastastikku kokku lepitud üksikasjalikes tingimustes**.

Uute inimõigusdialoogide tingimused kiidab heaks nõukogu.

Enne inimõigusdialoogi alustamist asjaomase riigiga võidakse pidada ettevalmistavaid kõnelusi. Nimetatud kõnelused annavad võimaluse selgitada ELi tegevuse aluspõhimõtteid ning liidu eesmärgid inimõigusdialoogi algatamise ettepaneku tegemisel. Paljudel juhtudel on mitteametlikud inimõigustealased arutelud olnud vahendiks, mis on aja jooksul aidanud suurendada usaldust ja jõuda lõpuks ametlikuma (s.t kokkulepitud tingimustega) inimõigusdialoogini. On selge, et mitteametlikke inimõigusarutelusid peetakse ajutiseks olukorraks ning lõppeesmärk on liikuda inimõigusdialoogideni vastavalt dialoogi tingimustes sätestatud korrale. Tuleks teha jõupingutusi tagamaks, et mitteametlikest dialoogidest saavad mõistliku aja jooksul ametlikud dialoogid.

Partnerriigiga inimõigusdialoogi algatamine ja sellise dialoogi pidamine ei takista ELi käsitlemast selle riigi inimõiguste olukorda puudutavaid küsimusi ÜRO inimõigustealastel foorumitel.

5. Koostöö kodanikuühiskonnaga

Dialoogides on oluline osa konsultatsioonidel kodanikuühiskonna osalejatega (sh vabaühendused, inimõiguste kaitsjad). Kodanikuühiskonna osalejad saavad anda selge ülevaate inimõiguste olukorrast ja võimalikest üksikjuhtumitest oma riigis ning jagada ka tehnilisi eksperditeadmisi konkreetsete küsimuste kohta. Need konsultatsioonid tuleks pidada aegsasti enne dialooge, et saadud infot päevakorras arvesse võtta, ning üldiseks tavaks peaks olema infotundide korraldamine. Brüsselis toimuva dialoogi korral võiks kohalike kodanikuühiskonna osalejate kaasamiseks kavva võtta ka ettevalmistava videokonverentsi, mis on end hästi tõestanud.

Kodanikuühiskonna kaasamine aitab kaasa ka paremale rakendamisele dialoogidevahelisel ajal.

Tõhus vahend koostöö tegemiseks partnerriigi/-organisatsiooni kodanikuühiskonnaga ja selle kaasamiseks partnerriigi ametiasutuste või piirkondlike organisatsioonidega peetavatesse inimõigustealastesse aruteludes on **kodanikuühiskonna seminarid**, mille jaoks on saadaval ELi rahalised vahendid ja mida korraldataks inimõigusdialoogide kõrvalüritustena. Kodanikuühiskonna seminaridelt pärinevaid konkreetseid soovitusi arutatakse dialoogi kaaskorraldajatega ja nende delegatsioonidega spetsiaalse inimõigusdialoogi sessiooni raames/ajal.

Pärast dialooge tuleks kodanikuühiskonna jaoks korraldada infotund.

Kui mõni valitsus takistab kodanikuühiskonna kaasamist dialoogidesse, tuleks survestamise küsimus tõstatada dialoogi raames otse asjaomase valitsusega.

6. Dialoogi toimumise kord

Inimõigusdialoogide toimumise korra puhul peavad põhimärksõnadeks jääma üldine paindlikkus ja pragmaatilisus. Üldiseks tavaks peaksid jääma **kord aastas toimuva sessioonid**. Tähelepanu keskmesse tuleks seada energia ja ressursside panustamine järelmeetmetesse kahe dialoogisessiooni vahelisel ajal. Jätkuvalt järgitakse põhimõtet, et **toimumiskohad vahelduvad** (Brüssel / kolmas riik). Kui füüsiliste kohtumiste korraldamine ei ole võimalik, saab dialooge pidada videokonverentsi vahendusel. Dialoogides tuleb tagada piisav aeg kõikide küsimuste arutamiseks.

Euroopa välisteenistus teavitab liikmesriike asjaomase nõukogu geograafilise töörühma kaudu sellest, milline on kavandatud **päevakord**, ning konsulteerib vajaduse korral liikmesriikidega. COHOM pühendatakse nõukogu geograafiliste töörühmadega tehtavasse töösse.

Dialoogide päevakordade kindlaksmääramine peaks toimuma viisil, milles on partnerriigiga vastastikku kokku lepitud. Päevakordade puhul on oluline, et mõlema poole prioriteetide kajastamise vahel valitseks tasakaal. Sisu osas keskendub päevakord mõlema poole üldistele inimõigustealastele arengutele ning teemadele, mis valitakse iga partneriga igal üksikjuhul eraldi ja mille üle peetakse põhjalik arutelu, ning mitmepoolsele koostööle. Nendes aruteludes juhendatakse ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskavas seatud prioriteetidest. Dialoogide raames peaks jääma üldnormiks rahvusvahelist inimõigustealast õigust ja töötaja põhiõigusi käsitlevate aktide ratifitseerimine ja järgimine ning koostöö ÜROga (s.t ÜRO Inimõiguste Nõukogus, ÜRO Peaassamblees, inimõiguste olukorra üldise korrapärase läbivaatamise ning ÜRO erimenetluste raames). Käsitleda võib ka hea valitsemistava ja õigusriigi põhimõttega seotud küsimusi. Samuti võib vajaduse korral tõstatada rahvusvahelise humanitaarõiguse küsimusi. Üksikjuhtumeid tuleks tõstatada dialoogi ajal (nt päevakorrapunkti selgitamiseks) ja/või raames (nimekirja üleandmine).

Kooskõlas inimõiguste ja demokraatia tegevuskavaga kohaldatakse soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist, et tagada soo aspekti arvestamine dialoogides.

Kooskõlas Lissaboni lepinguga ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja rolliga (ELi lepingu artikli 27 lõige 2) juhib dialooge Euroopa välisteenistus. Välisteenistus on esindatud asjakohasel tasandil. Kui dialoogi juhiks on Euroopa Liidu inimõiguste eriesindaja, annab see tugeva signaali ELi poliitilisest huvist ja panusest. Teisel poolel tuleks vastata sarnasel tasemel.

Väga olulist rolli mängib see, kui asjaomases riigis asuv ELi delegatsioon näitab kõrgemate ametnike tasemel üles aktiivset osalust, seda ka juhul, kui dialoog toimub Brüsselis. Osalema kutsutakse ka komisjoni talitusi. Mitme dialoogi puhul on ELi ees seisvate väljakutsete ja poliitikameetmete selgitamiseks osutunud väga oluliseks kaasata ELi asjaomaseid ameteid ja eelkõige Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA); see on ka igati soovitatav.

Pikaajalise tava kohaselt kutsutakse vaatlejana osalema liikmesriikide esindajaid.

Eelduse kohaselt peaksid inimõigusdialoogis osaleva kolmanda riigi delegatsioonis olema peale välisministeeriumi esindatud ka need asjaomased ministeeriumid ja ametiasutused, kelle haldusala päevakord puudutab (tavaliselt justiits-, sise-, töö- ja sotsiaalministeerium). Asjaomased ministeeriumid vastutavad ka järelmeetmete eest ja neil on heade tavade vahetamisest kõige rohkem võita. Soovitatav on ka riikliku inimõiguste asutuse osalemine.

Kui dialoog toimub partnerriigis, tuleks seada üldiseks tavaks nii dialoogi päevakorra punktidega seotud **kohapealsed külastused** (nt kinnipidamisasutuste, pagulaslaagrite jne külastused) kui ka ELi toetatud projektide külastamine ning kohtumised inimõiguste küsimustega seotud asutuste/organitega. Samamoodi tehakse kohapealseid külastusi ka siis, kui dialoogid toimuvad Brüsselis.

7. Tulemused ja järelmeetmed

Võimaluse korral koostatakse ühine pressiteade, milles esitatakse inimõigusdialoogist tulenevad kindlaksmääratud koostöövaldkonnad ja järelmeetmed. Kui partnerriik ei soostu ühist pressiteadet avaldama või kui tekstis kokkuleppimine osutub keeruliseks, võib EL üldsuse teavitamiseks väljastada oma pressiteate.

Vajaduse korral on nõutavad suulised infotunnid liikmesriikide saatkondades kohapeal ning nõukogu geograafilistes töörühmades. Vajaduse korral saadetakse kirjalik aruanne asjaomasele nõukogu geograafilisele töörühmale ja COHOMile. COHOMile antakse dialoogidest, uutest suundumustest ja olulisematest tulemustest kogu aasta jooksul korrapäraselt ja aegsasti aru. Kui see on vajalik, viib asjaomane nõukogu geograafiline töörühm koostöös COHOMiga läbi dialoogides tehtud edusammude hindamise. Ka liikmesriigid vahetavad kahepoolsete inimõigusdialoogide kohta vajaduse korral korrapäraselt teavet, eesmärgiga tagada kahepoolsete inimõigusdialoogide ja ELi inimõigusdialoogide vaheline kooskõla.

Iseenesest on oluline tulemus juba see, kui suurendatakse usaldust ja kindlustunnet ning tehakse kolmandate riikidega koostööd sellistes inimõigustealastes küsimustes, mida nad peavad eriti delikaatseks ja tundlikuks. Samas võiks mõne riigi puhul soovitada, et dialoogi käsitleva ühiskommünikee kõrval koostataks asjaomase kolmanda riigi tarvis ka järelmeetmeid käsitlev **rakenduslik tegevuskava**, mis oleks mõeldud asjaomase delegatsiooni abistamiseks dialoogijärgsetel kuudel tehtavas töös. Tähtis on hoida dialooge alal ka sessioonidevahelisel ajal. Seetõttu on tähtis jälgida dialoogidevahelisel ajal tehtavaid edusamme. Samuti tuleks kaaluda ELi eriesindaja vahepealset kahepoolset külastust või virtuaalse konsultatsiooni korraldamist tema dialoogipartneritega, et säilitada fookus ja liikuda edasi ka dialoogidevahelisel ajal.

Inimõigusdialoogi tulemusel tehtav koostöö võib väljenduda eri vormides, näiteks võivad selleks olla tehniline abi / kogemuste vahetamine liikmesriikidega, dialoogi käigus arutatud teemasid käsitleva projekti/programmi rahastamine, mitmepoolsetel foorumitel tehtav koostöö, ühisdeklaratsioon temaatiliste küsimuste kohta ning järelmeetmena korraldatavad üritused/konverentsid/töötoad ja muud kahepoolsed konsultatsioonid. Alati ei too dialoogid vahetuid, mõõdetavaid ja nähtavaid tulemusi. See ajendab, eelkõige kodanikuühiskonna esindajaid, tegema kriitikat neist saadava kasu aadressil. Sellest tuleneb ka vajadus teha proaktiivselt kindlaks, millised on saavutatud töötulemused, ja luua järelmeetmemehhanismid.