

Bruxelles, 22. veljače 2021.
(OR. en)

6279/21

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

ISHOD POSTUPAKA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Na datum:	22. veljače 2021.
Za:	Delegacije

Predmet:	Revidirane smjernice EU-a za dijaloge s partnerskim/trećim zemljama o ljudskim pravima
----------	--

Za delegacije se u Prilogu nalaze revidirane smjernice EU-a za dijaloge s partnerskim/trećim zemljama o ljudskim pravima, koje je Vijeće odobrilo na 3785. sastanku održanom 22. veljače 2021.

**REVIDIRANE SMJERNICE EU-A ZA DIJALOGE S PARTNERSKIM/TREĆIM
ZEMLJAMA O LJUDSKIM PRAVIMA**

1. Uvod

Ljudska prava nisu samo jedno od temeljnih vrijednosti Europske unije, već su i jedan od ključnih ciljeva njezina vanjskog djelovanja. Dijalozi o ljudskim pravima jedan su od glavnih načina provedbe vanjske politike EU-a u području ljudskih prava u skladu s novim Akcijskim planom za ljudska prava i demokraciju (2020. – 2024.). Kako bi ljudska prava postavila u središte svojega djelovanja, Unija je razvila širok raspon pravnih instrumenata i instrumenata politike, među ostalim Smjernice za dijaloge o ljudskim pravima.

Smjernice EU-a za dijaloge s trećim zemljama o ljudskim pravima donesene su u prosincu 2001., a posljednji su put revidirane u siječnju 2009.

U doba kad su ljudska prava pod pritiskom u cijelom svijetu, važnije je nego ikad nastaviti dijaloge o ljudskim pravima te ih istodobno revitalizirati kako bi se maksimalno povećao njihov učinak.

Došlo je vrijeme da se te smjernice obnove kako bi dijalozi o ljudskim pravima postali učinkovitiji instrument za suradnju, čime bi se povećao njihova **politička važnost**. Radi se o zajedničkom prioritetu država članica te posebnog predstavnika EU-a za ljudska prava koji je predsjedao nizom dijaloga s ključnim partnerima i istraživao mogućnost nove suradnje putem dijaloga.

2. Trenutačno stanje

EU je tijekom godina pokrenuo dijaloge o ljudskim pravima s nizom **zemalja čiji broj sve više raste**. ESVD u ime visokog predstavnika vodi dijaloge/savjetovanja o ljudskim pravima u okviru ZVSP-a, kao i pododbore koji se temelje na sporazumu. ESVD je poboljšao i uskladio format i vođenje dijaloga. Sudjelovanje delegacija EU-a i službi Komisije u dijalozima bilo je od ključne važnosti. Jednako je tako bitno da države članice nastave preuzimati odgovornost.

Trenutačno se odvija oko šezdeset dijaloga i savjetovanja o ljudskim pravima s partnerskim zemljama i regionalnim skupinama. Novi dijalozi nedavno su pokrenuti ili su u pripremi. Neki su dijalozi (npr. s Rusijom i Izraelom) trenutačno zamrznuti.

Postoje različite vrste dijaloga. Postoje dijalozi koji se temelje na regionalnim ili bilateralnim ugovorima i sporazumima te neformalni i formalni dijalozi (tj. dijalozi s dogovorenim mandatom). Neke dijaloge vode na lokalnoj razini delegacije EU-a, kao što su dijalozi koji se vode s Čileom i Argentinom. Osim toga, postoje posebni pododbori ili skupine koji se bave ljudskim pravima u kontekstu različitih sporazuma o suradnji ili pridruživanju s partnerskim zemljama (među ostalim s Marokom, Tunisom, Libanom, Jordanom, Egiptom i Irakom). Osim toga, politički dijalozi, koji se osobito bave pitanjima u vezi s ljudskim pravima, sa zemljama AKP-a imaju posebne modalitete kako je utvrđeno u članku 8. Sporazuma iz Cotonoua i odgovarajućem članku novog sporazuma o partnerstvu koji će naslijediti Sporazum iz Cotonoua. Nadalje, održavaju se savjetovanja sa zemljama istomišljenicama ili s kojima postoji poseban odnos, kao što su Sjedinjene Američke Države, Kanada, Japan i zemlje kandidatkinje. Postoje mnoge sličnosti između tih različitih vrsta dijaloga. Međutim, to ne podrazumijeva da se primjenjuje univerzalni pristup. Primjerice, savjetovanja sa zemljama istomišljenicama vode se drugačijim obrascem jer je naglasak uglavnom na pitanjima od obostranog interesa i suradnji na multilateralnim forumima.

Osim dijaloga na razini EU-a, mnoge države članice također vode dijaloge s različitim trećim zemljama na nacionalnoj razini.

3. Ciljevi dijaloga o ljudskim pravima

Dijalozi o ljudskim pravima **sastavni su dio općih političkih odnosa** sa zemljama. Iako se svaka zemlja/regija razlikuje te će pitanja koja treba riješiti biti specifična za tu zemlju/regiju, dijalog je ključan instrument za provedbu Akcijskog plana EU-a za ljudska prava i demokraciju te bi stoga trebao odražavati njegove prioritete i pristup. Dijaloge bi stoga trebalo povezati sa strategijama o ljudskim pravima i demokraciji za pojedine zemlje.

Dijalozi ne bi trebali biti jedini instrument u okviru kojeg se vode bilateralne rasprave o ljudskim pravima. niti bi trebali služiti kao isključiva platforma za rješavanje pitanja u vezi s ljudskim pravima kojom se isključuju drugi oblici bilateralnog angažmana EU-a u području ljudskih prava. Dijalog bi se trebao smatrati ključnim elementom u trajnom angažmanu EU-a u području ljudskih prava, te bi se njime trebalo nastojati poboljšati ili povećati vrijednost rada koji se provodi na terenu, kao i na multilateralnim forumima. Dijalozi o ljudskim pravima dio su opće suradnje u području ljudskih prava s određenom zemljom.

Dijaloge o ljudskim pravima potrebno je istodobno **upotrebljavati zajedno i u sinergiji s drugim instrumentima** (političkim dijalozima, javnom diplomacijom, demarševima, programima i projektima suradnje, potporom civilnom društvu, praćenjem izbora) kako bi se promicali prioriteti i ciljevi EU-a u području ljudskih prava. Zajednički učinak dijaloga o ljudskim pravima i drugih ciljeva politike koji se međusobno podupiru posebno je vidljiv u slučaju sustava OSP+ kojim se potiče nov interes partnerske zemlje za održavanje smislenih i strukturiranih rasprava o ljudskim pravima s EU-om, dok dijalog o ljudskim pravima osigurava snažnu platformu za raspravu o ciljevima povezanima sa sustavom OSP+.

Angažman EU-a u području ljudskih prava usmjeren je na **konkretnu suradnju i rezultate**. Stoga je ključno da takvi dijalozi budu usmjereni na rezultate i da se održi dinamika između pojedinih sastanaka. Ciljevi dijaloga mogu se razlikovati. U teškim je slučajevima prvi važan cilj da se pri složenom bilateralnom odnosu zabilježi zabrinutost EU-a u pogledu stanja ljudskih prava. Međutim, angažman EU-a u području ljudskih prava usmjeren je na jačanje suradnje i ostvarivanje strateških ciljeva utvrđenih u novom Akcijskom planu EU-a za ljudska prava i demokraciju, a ne samo na razmjenu različitih mišljenja.

Stoga je za uzajamnu suradnju potrebna **minimalna platforma**. Ključni kriterij i dalje je spremnost treće zemlje da poboljša stanje ljudskih prava u svojoj zemlji i da otvoreno i transparentno surađuje s EU-om na širokom spektru pitanja u vezi s ljudskim pravima. Dijalog o ljudskim pravima trebalo bi nastaviti kad god je to moguće, unatoč pogoršanju stanja ljudskih prava u partnerskoj zemlji.

Jedan je od ključnih ciljeva **maksimalno ojačati poveznice između bilateralnog, regionalnog i multilateralnog angažmana EU-a**. U sve zahtjevnijem kontekstu EU se zauzima za međuregionalnu suradnju na multilateralnim forumima za ljudska prava. Stoga je jačanje poveznice između dijaloga o ljudskim pravima i multilateralnog djelovanja EU-a i dalje prioritet. Konkretno, to znači, primjerice, poboljšanje poveznica između doprinosa UN-ovih procesa i dijaloga u području ljudskih prava. U nekim slučajevima dijalozi o ljudskim pravima pomažu u utvrđivanju posebnih potreba zemlje i načina na koji EU može najbolje doprinijeti napretku i podupri ga.

Osim toga, dijalogima o ljudskim pravima mogu se u ranoj fazi utvrditi problemi koji bi mogli dovesti do sukoba i time aktivno podupirati sprečavanje sukoba.

Dijalozi predstavljaju istinsku **međusobnu razmjenu** čiji je cilj suradnja s partnerskim/trećim zemljama te razmjena najboljih praksi. EU se mora i dalje odazivati na zahtjeve partnerskih zemalja da se uključe unutarnja pitanja EU-a, što je trend koji se u nizu dijaloga razvijao različitim intenzitetom. Promicanje **unutarnje i vanjske usklađenosti** EU- a u pogledu ljudskih prava od ključne je važnosti.

Dijalog bi trebao biti istinska razmjena mišljenja između EU-a i treće zemlje ili regionalne organizacije, čiji su opseg i učinak prilagođeni stanju ljudskih prava te zemlje. Iako su dijalozi vanjski instrument, stanje ljudskih prava u EU-u i razmjena dobrih praksi interesantni su te je važno podijeliti unutarnja iskustva EU-a o dotičnim pitanjima, posebno o izazovima i stečenim poukama. U nizu dijaloga angažman službi Komisije i specijaliziranih agencija EU-a pokazao se ključnim kako bi se objasnili izazovi i politike EU-a.

4. Uspostava dijaloga o ljudskim pravima

Novi dijalozi nedavno su uspostavljeni ili su u pripremi.

Uspostava novog dijaloga započinje **procjenom** koju provodi ESVD. Potrebno je jasno dokazati dodanu vrijednost. Među vodećim su kriterijima to u kojoj je mjeri vlada spremna poboljšati stanje i razina predanosti koju vlada pokazuje u pogledu međunarodnih konvencija o ljudskim pravima te njezina spremnost na suradnju s mehanizmima UN-a, njezin stav prema civilnom društvu i sveukupni odnos EU-a s partnerskom zemljom. Procjena će se temeljiti, među ostalim, na sljedećim izvorima: izvješćima delegacija EU-a i voditelja misija, izvješćima UN-a i drugih međunarodnih ili regionalnih organizacija te izvješćima nevladinih organizacija. Nakon toga ESVD će predstaviti svoju procjenu odgovarajućoj radnoj skupini Vijeća nadležnoj za to geografsko područje koja ima opći pregled odnosa EU-a s dotičnom trećom zemljom, uz blisku suradnju s Radnom skupinom za ljudska prava (COHOM). Tom će prilikom Vijeće raspravljati o tome treba li započeti dijalog o ljudskim pravima te će zauzeti stajalište o drugim aspektima, kao što je **područje primjene dijaloga kako je utvrđeno u detaljnom mandatu koji je zajednički dogovoren s partnerskom zemljom**.

Vijeće odobrava mandat novih dijaloga o ljudskim pravima.

Prije pokretanja dijaloga o ljudskim pravima s određenom zemljom, mogu se održati razgovori istraživačkog karaktera. Ti razgovori pružaju priliku da se objasne načela na kojima se temelji djelovanje EU-a, kao i ciljevi Unije u vezi s prijedlogom dijaloga o ljudskim pravima. Neformalne rasprave o ljudskim pravima u više su navrata bile polazište za izgradnju povjerenja tijekom vremena i u konačnici prelazak na formalniji dijalog o ljudskim pravima (tj. s dogovorenim mandatom). Jasno je da bi neformalni karakter tih rasprava o ljudskim pravima trebao biti privremeno rješenje i da se u konačnici predviđa prelazak na dijalog o ljudskim pravima u skladu s utvrđenim pravilima kako su navedena u njegovu mandatu. Potrebno je uložiti napore kako bi se osiguralo da neformalni dijalozi u razumnom roku prerastu u formalne dijaloge.

Uspostava i postojanje dijaloga o ljudskim pravima s partnerskom zemljom ne sprječava EU da se bavi stanjem ljudskih prava u toj zemlji na forumima UN-a za ljudska prava.

5. Suradnja s civilnim društvom

Savjetovanja s akterima civilnog društva (uključujući nevladine organizacije i borce za ljudska prava) ključan su element dijaloga. Akteri civilnog društva mogu dati jasnu sliku o stanju ljudskih prava u zemlji i mogućim pojedinačnim slučajevima, kao i tehničko stručno znanje o određenim temama. Takva savjetovanja trebalo bi održati znatno prije dijaloga kako bi se uzela u obzir pri izradi dnevnog reda, a izvješćivanje nakon dijaloga trebalo bi biti uobičajena praksa. Kada se dijalog održava u Bruxellesu mogla bi se predvidjeti i pripremna videokonferencija kojom bi se povezali lokalni akteri civilnog društva, što se dosada pokazalo kao dobra opcija.

Uključenost civilnog društva također doprinosi boljoj provedbi u vremenu između sastanaka u okviru dijaloga.

Seminari civilnog društva za koje su dostupna financijska sredstva EU-a organizirani usporedno s dijalozima o ljudskim pravima, moćan su alat za suradnju s civilnim društvom iz partnerske zemlje/organizacije i njihovo uključivanje u proces rasprave o ljudskim pravima s vlastima ili regionalnom organizacijom partnerske zemlje. O konkretnim preporukama koje proizlaze iz seminara civilnog društva raspravljalo bi se sa supredsjedateljima dijaloga i njihovim delegacijama na marginama/tijekom sastanka posvećenog dijalogu o ljudskim pravima.

Nakon dijaloga trebalo bi organizirati izvješćivanje civilnog društva.

Kada vlade ometaju sudjelovanje civilnog društva u dijalozima, o pitanju protumjera trebalo bi raspravljati izravno s vladom u kontekstu dijaloga.

6. Modaliteti

Opća fleksibilnost i pragmatičnost moraju ostati ključne riječi u kontekstu modaliteta dijaloga o ljudskim pravima. **Godišnje sjednice** trebale bi ostati uobičajena praksa. Naglasak bi trebao biti na ulaganju energije i resursa u daljnje aktivnosti između dvaju sastanaka u okviru dijaloga. Još uvijek vrijedi načelo **naizmjeničnih lokacija** (Bruxelles / treća zemlja). Ako fizički sastanci nisu mogući, dijalozi se mogu održavati putem videokonferencije. Pri organizaciji dijaloga trebalo bi osigurati dovoljno vremena za raspravu o svim pitanjima.

ESVD će obavijestiti države članice o izradi nacrtu **dnevnog reda** putem odgovarajuće radne skupine Vijeća nadležne za to geografsko područje i prema potrebi tražiti njihovo mišljenje. COHOM će biti povezan s radom skupina Vijeća nadležnih za određeno geografsko područje.

Dnevne redove dijaloga trebalo bi zajednički utvrditi s partnerskom zemljom. Važno je da dnevni redovi uravnoteženo odražavaju prioritete objiju strana. Dijalog je u pogledu sadržaja usmjeren na opća kretanja u području ljudskih prava objiju strana, teme odabrane sa svakim partnerom na pojedinačnoj osnovi radi temeljite rasprave i multilateralni angažman. Te će se rasprave voditi prioritetima utvrđenima u Akcijskom planu za ljudska prava i demokraciju. Standardna značajka dijaloga trebali bi i dalje biti ratifikacija i poštovanje međunarodnih instrumenata za ljudska prava i temeljnih instrumenata za prava radnika te suradnja s UN-om (tj. Vijećem za ljudska prava, Općom skupštinom UN-a, univerzalnim periodičnim pregledom i posebnim postupcima UN-a). Mogu se razmatrati i pitanja povezana s dobrim upravljanjem i vladavinom prava. Prema potrebi, mogu se postaviti pitanja iz domene međunarodnog humanitarnog prava. O pojedinačnim slučajevima trebalo bi raspravljati tijekom dijaloga (npr. radi ilustracije točke dnevnog reda) i/ili na njegovoj margini (predaja popisa).

U skladu s Akcijskim planom za ljudska prava i demokraciju, rodno osviještena politika primjenjivat će se kako bi se osiguralo da dijalozi uzimaju u obzir rodnu perspektivu.

Dijalog vodi ESVD u skladu s Ugovorom iz Lisabona i ulogom Visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (članak 27. stavak 2. UEU-a). ESVD će biti zastupljen na odgovarajućoj razini. Predsjedanje posebnog predstavnika EU-a za ljudska prava šalje snažnu poruku političkog angažmana i zamaha EU-a. S druge strane, trebalo bi ga popratiti sličnom razinom angažmana druge strane.

Od ključne je važnosti aktivno sudjelovanje delegacije EU-a na visokoj razini u dotičnoj zemlji, među ostalim i kada se dijalog odvija u Bruxellesu. Službe Komisije pozivaju se na sudjelovanje. Suradnja sa specijaliziranim agencijama EU-a, a posebno s Agencijom za temeljna prava, pokazala se ključnom u nizu dijaloga kako bi se objasnili izazovi i politike EU-a, te se snažno potiče.

Na temelju dugotrajne prakse, predstavnici država članica pozivaju se da sudjeluju kao promatrači.

Delegacija treće zemlje u dijalogu o ljudskim pravima općenito bi, uz ministarstvo vanjskih poslova, trebala uključivati resorna ministarstva i uprave na koje se odnosi dnevni red (obično ministarstva pravosuđa, unutarnjih poslova, rada i socijalnih pitanja). Osim toga, resorna ministarstva bit će odgovorna za daljnje postupanje i imat će najviše koristi od razmjene najboljih praksi. Potiče se i prisutnost nacionalne institucije za ljudska prava te zemlje.

Kada se dijalog odvija u partnerskoj zemlji, **posjeti lokacijama** (npr. objektima za zadržavanje, izbjegličkim kampovima itd.) povezanim s točkama dnevnog reda dijaloga trebali bi postati uobičajena praksa, kao i posjeti projektima koje podupire EU i sastanci s institucijama/tijelima povezanim s ljudskim pravima. Slično tome, lokalni posjeti održavaju se i kad se dijalozi održavaju u Bruxellesu.

7. Ishod i daljnje postupanje

Ako je to moguće sastavlja se zajedničko priopćenje za medije u kojem se utvrđuju područja suradnje i daljnje postupanje koji proizlaze iz dijaloga o ljudskim pravima. Ako se partnerska zemlja ne slaže s izdavanjem zajedničkog priopćenja za medije ili se pokaže da je teško postići dogovor o tekstu, kao način informiranja javnosti može se izdati priopćenje za medije EU-a.

Prema potrebi, potrebno je usmeno izvješćivanje veleposlanstava država članica na lokalnoj razini, kao i u radnim skupinama Vijeća nadležnima za određeno geografsko područje. Odgovarajućoj radnoj skupini Vijeća nadležnoj za to geografsko područje i COHOM-u, prema potrebi, dostavlja se pisano izvješće. COHOM će tijekom godine redovito i pravodobno primati najnovije informacije o dijalozima, među ostalim o novim trendovima i ključnim ishodima. Nadalje, odgovarajuća radna skupina Vijeća nadležna za to geografsko područje u suradnji s COHOM-om prema potrebi će procijeniti napredak postignut dijalogom. Države članice također će prema potrebi redovito razmjenjivati informacije o bilateralnim dijalozima o ljudskim pravima kako bi se osigurala dosljednost između bilateralnih dijaloga o ljudskim pravima i dijaloga EU-a o ljudskim pravima.

Važan su ishod sam po sebi izgradnja povjerenja i pouzdanja te suradnja s trećim zemljama o pitanjima u vezi s ljudskim pravima koja smatraju posebno delikatnima i osjetljivima. Međutim, u pogledu nekih zemalja, uz zajedničko priopćenje o dijalogu toj trećoj zemlji mogao bi se predložiti **operativni plan** za daljnje postupanje kako bi se dotičnoj delegaciji pomoglo u radu u mjesecima nakon dijaloga. Važno je da se pri dijalozima održi dinamika u vremenu između pojedinih sastanaka. Stoga je važno pratiti napredak između sastanaka u okviru dijaloga. Trebalo bi razmotriti i bilateralni posjet PPEU-a u sredini programskog razdoblja ili virtualno savjetovanje s njegovim kolegama iz dijaloga kako bi se između sastanaka u okviru dijaloga održalo usmjerenost i zamah.

Suradnja koja proizlazi iz dijaloga o ljudskim pravima može se odvijati u različitim oblicima kao što su: tehnička pomoć/razmjena iskustava s državama članicama, financiranje projekta/programa u vezi s temama o kojima se raspravljalo u dijalogu, suradnja na multilateralnim forumima, zajednička izjava o tematskim pitanjima, događanja/konferencije/radionice i daljnja bilateralna savjetovanja kao daljnje postupanje. Dijalozi ne donose uvijek neposredne, mjerljive i vidljive ishode. To potiče kritike o njihovoj korisnosti, posebno kritike civilnog društva. Stoga je potrebno proaktivno utvrditi operativne rezultate i uspostaviti mehanizme praćenja.