



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2021 m. vasario 22 d.
(OR. en)

6279/21

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

POSĖDŽIO REZULTATAI

nuo:	Tarybos generalinio sekretoriato
data:	2021 m. vasario 22 d.
kam:	Delegacijoms
Dalykas:	Peržiūrėtos ES gairės dėl dialogų žmogaus teisių klausimais su šalimis partnerėmis / trečiosiomis šalimis

Delegacijoms priede pateikiamos Peržiūrėtos ES gairės dėl dialogų žmogaus teisių klausimais su šalimis partnerėmis / trečiosiomis šalimis, kurias Taryba patvirtino 2021 m. vasario 22 d. įvykusiame 3785-ame posėdyje.

**PERŽIŪRĖTOS ES GAIRĖS DĖL DIALOGŲ ŽMOGAUS TEISIŲ KLAUSIMAIS SU
ŠALIMIS PARTNERĖMIS / TREČIOSIOMIS ŠALIMIS**

1. Įvadas

Žmogaus teisės yra ne tik viena iš pagrindinių Europos Sąjungos vertybių, bet ir vienas iš svarbiausių jos išorės veiksmų tikslų. Dialogai žmogaus teisių klausimais yra viena iš pagrindinių priemonių siekiant įgyvendinti ES išorės žmogaus teisių politiką pagal naująjį Veiksmų planą žmogaus teisių ir demokratijos srityje (2020–2024 m.). Siekdama, kad žmogaus teisės taptų jos veiksmų pagrindu, Sąjunga parengė įvairias teisines ir politikos priemones, įskaitant gaires dėl dialogų žmogaus teisių klausimais.

ES gairės dėl dialogų žmogaus teisių klausimais su trečiosiomis šalimis buvo priimtos 2001 m. gruodžio mėn. (paskutinį kartą peržiūrėtos 2009 m. sausio mėn.).

Ypač dabar, kai visame pasaulyje žmogaus teisėms kyla grėsmė, svarbu vesti dialogus žmogaus teisių klausimais ir tuo pat metu dar pagyvinti šiuos dialogus, kad jų poveikis būtų kuo didesnis.

Atėjo laikas atnaujinti šias gaires, kad dialogai žmogaus teisių klausimais taptų efektyvesne veiksmų priemone, taip padidinant jų **politinę svarbą**. Tai yra bendras ES ir valstybių narių prioritetas, įskaitant ES specialųjį įgaliotinį žmogaus teisių klausimais, kuris pirmininkavo keliems dialogams su pagrindiniais partneriais ir nagrinėjo naujų veiksmų pasitelkiant dialogą galimybę.

2. Dabartinė padėtis

Bėgant metams ES nustatė dialogus žmogaus teisių klausimais su **vis daugiau šalių**. EIVT vyriausiojo įgaliotinio vardu veda BUSP dialogus / konsultacijas žmogaus teisių klausimais, taip pat vadovauja pagal susitarimus įsteigtiems pakomitečiams. EIVT patobulino ir suderino dialogų formatą ir eigą. Itin svarbus yra ES delegacijų ir Komisijos tarnybų dalyvavimas dialoguose. Lygiai taip pat svarbu, kad valstybės narės ir toliau prisiimtų atsakomybę.

Šiuo metu vedama maždaug 60 dialogų ir konsultacijų žmogaus teisių klausimais su šalimis partnerėmis ir regioninėmis grupėmis. Neseniai nustatyti arba rengiami nauji dialogai. Kai kurie dialogai (pvz., su Rusija ir Izraeliu) šiuo metu yra įšaldyti.

Esama įvairių dialogų rūšių. Vyksta dialogai, grindžiami regioninėmis ar dvišalėmis sutartimis ir susitarimais, taip pat neformalūs ir oficialūs dialogai (t. y. dialogai, grindžiami sutartais įgaliojimais). Kai kuriuos dialogus vietos lygmeniu rengia ES delegacijos, pavyzdžiui, dialogus su Čile ir Argentina. Be to, esama specialių pakomitečių ar grupių, dirbančių žmogaus teisių klausimais pagal įvairius bendradarbiavimo ar asociacijos susitarimus su šalimis partnerėmis, įskaitant Maroką, Tunisą, Libaną, Jordaniją, Egiptą ir Iraką. Be to, į politinius dialogus, kurie visų pirma apima žmogaus teisių klausimus, su AKR šalimis yra įtrauktos konkrečios sąlygos, kaip nustatyta Kotonu susitarimo 8 straipsnyje ir atitinkamame naujojo partnerystės susitarimo, kuriuo bus pakeistas Kotonu susitarimas, straipsnyje. Be to, vedamos konsultacijos su panašaus požiūrio besilaikančiomis šalimis arba tokios konsultacijos vyksta ypatingų santykių, pavyzdžiui, su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis, Kanada, Japonija ir šalimis kandidatėmis, kontekste. Tarp šių įvairių dialogų yra daug bendrumų. Tačiau tai nereiškia, kad visiems tinka tas pats sprendimas. Pavyzdžiui, konsultacijos su panašaus požiūrio besilaikančiomis šalimis vyksta kitaip, nes daugiausia dėmesio skiriama abipusio intereso klausimams ir bendradarbiavimui daugiašaliuose forumuose.

Be dialogų ES lygmeniu, kai kurios valstybės narės taip pat palaiko dialogus su įvairiomis trečiosiomis šalimis nacionaliniu lygmeniu.

3. Dialogų žmogaus teisių klausimais tikslai

Dialogai žmogaus teisių klausimais **įtraukiami į bendrus politinius santykius** su šalimis. Nors visos šalys / regionai yra skirtingi ir klausimai bus būdingi tam tikrai šaliai / regionui, dialogas yra pagrindinė ES veiksmų plano žmogaus teisių ir demokratijos srityje įgyvendinimo priemonė, todėl turėtų atspindėti jo prioritetus ir principus. Todėl dialogai turėtų būti susieti su konkrečioms šalims skirtomis žmogaus teisių ir demokratijos strategijomis.

Dialogas neturėtų būti atskiras kontekstas, apribotas vien dvišalėmis diskusijomis žmogaus teisių klausimais. Tai taip pat neturėtų būti vienintelė platforma žmogaus teisių klausimams spręsti, atsisakant kitų formų ES dvišalių veiksmų žmogaus teisių srityje. Dialogas turėtų būti laikomas itin svarbiu tvarių ES veiksmų žmogaus teisių srityje elementu ir juo turėtų būti siekiama pagerinti vietoje ir daugiašaliuose forumuose atliekamą darbą arba suteikti jam daugiau vertės. Dialogai žmogaus teisių klausimais yra viena bendrų su atitinkama šalimi veiksmų žmogaus teisių srityje dalių.

Be to, dialogai žmogaus teisių klausimais **turi būti veiksmingai naudojami kartu su kitomis priemonėmis** (politiniais dialogais, viešąja diplomatija, demaršais, bendradarbiavimo programomis ir projektais, parama pilietinei visuomenei, rinkimų stebėsenai) **ir turi būti užtikrinta sinergija su tomis priemonėmis**, siekiant propaguoti ES prioritetus ir tikslus žmogaus teisių srityje. Dialogų žmogaus teisių klausimais ir kitų politikos tikslų naudingas tarpusavio papildomumas yra ypač akivaizdus BLS+ sistemos atveju – ši sistema skatina šalį partnerę vėl domėtis prasmingomis ir struktūrizuotomis diskusijomis žmogaus teisių klausimais su ES, o dialogų sistema yra tvirta platforma su BLS+ susijusiems tikslams aptarti.

ES veiksmais žmogaus teisių srityje siekiama **konkretaus bendradarbiavimo ir rezultatų**. Todėl itin svarbu, kad tokie dialogai būtų orientuoti į rezultatus ir tarp atskirų susitikimų „išliktų gyvybingi“. Dialogų tikslai gali būti skirtingi. Sunkiais atvejais pirmas svarbus tikslas – užfiksuoti ES susirūpinimą žmogaus teisių padėtimi, tuos klausimus integruojant į sudėtingus dvišalius santykius. Vis dėlto ES veiksmų žmogaus teisių srityje tikslas – stiprinti bendradarbiavimą ir siekti strateginių tikslų, kaip nustatyta naujajame ES veiksmų plane žmogaus teisių ir demokratijos srityje, o ne tik pasikeisti įvairiomis nuomonėmis.

Todėl norint, kad veiksmai būtų abipusiški, reikalingas **minimalus pagrindas**. Vienas iš pagrindinių kriterijų tebėra trečiosios šalies noras gerinti joje žmogaus teisių padėtį ir atvirai bei skaidriai bendrauti su ES sprendžiant įvairius žmogaus teisių klausimus. Pasikeitimas nuomonėmis žmogaus teisių klausimais turėtų būti tęsiamas, kai tik įmanoma, nepaisant pablogėjusios žmogaus teisių padėties šalyje partnerėje.

Vienas pagrindinių tikslų – **kuo labiau sustiprinti ES dvišalių, regioninių ir daugiašalių veiksmų sąsajas**. Vis sudėtingesnėmis aplinkybėmis ES rėmė tarpregioninį bendradarbiavimą daugiašaliuose žmogaus teisių forumuose. Todėl dialogų žmogaus teisių klausimais ir ES daugiašalių veiksmų sąsajų stiprinimas tebėra vienas iš prioritetų. Kalbant konkrečiai tai reiškia, pavyzdžiui, JT žmogaus teisių procesų indėlio ir dialogų sąsajų gerinimą. Kai kuriais atvejais dialogai žmogaus teisių klausimais padeda nustatyti konkrečius šalies poreikius ir tai, kaip ES gali geriausiai padėti ir remti pažangą.

Be to, vedant dialogus žmogaus teisių klausimais galima anksti nustatyti problemas, dėl kurių galėtų kilti konfliktas, ir taip aktyviai remti konfliktų prevenciją.

Dialogų metu vyksta tikras **lygiaverčių partnerių pasikeitimas nuomonėmis**, siekiant užmegzti bendradarbiavimą su šalimis partnerėmis / trečiosiomis šalimis ir dalytis geriausios praktikos pavyzdžiais. ES turi ir toliau reaguoti į šalių partnerių prašymus įtraukti ES vidaus klausimus – ši tendencija įvairiu intensyvumu išryškėjo keliuose dialoguose. Labai svarbu didinti ES veiklos žmogaus teisių srityje **vidaus ir išorės aspektų darną**.

Dialogas turėtų būti tikras keitimasis nuomonėmis tarp ES ir trečiosios šalies ar regioninės organizacijos, o jo mastas ir sverto poveikis turi būti pritaikyti atsižvelgiant į žmogaus teisių padėtį šalyje. Dialogai yra išorės priemonė, tačiau žmogaus teisių padėtis pačioje ES yra aktuali tema, taip pat svarbu keistis gerosios praktikos pavyzdžiais ir supažindinti su ES vidaus patirtimi atitinkamais klausimais, visų pirma su iššūkiais ir padarytomis išvadomis. Komisijos tarnybų ir specializuotų ES agentūrų dalyvavimas pasirodė esąs labai svarbus keliuose dialoguose, siekiant paaiškinti ES iššūkius ir politiką.

4. Dialogo žmogaus teisių klausimais nustatymas

Neseniai nustatyti arba rengiami nauji dialogai.

Nustatant naują dialogą pradedama nuo **įvertinimo**, kurį atlieka EIVT. Turėtų būti parodoma aiški pridėtinė vertė. Kriterijai, kuriais remiamasi, apima, be kitų, šiuos elementus: kiek vyriausybė nori pagerinti padėtį, koks parodytas jos įsipareigojimų tarptautinių žmogaus teisių konvencijų atžvilgiu lygis ir jos pasirengimas bendradarbiauti JT mechanizmų kontekste, jos elgsena pilietinės visuomenės atžvilgiu ir kokie apskritai yra ES santykiai su šalimi partnere. Įvertinimas bus grindžiamas, *inter alia*, šiais šaltiniais: ES delegacijų, misijų vadovų, JT ir kitų tarptautinių ar regioninių organizacijų, nevyriausybinų organizacijų pranešimais. Vėliau EIVT savo vertinimą pateiks atitinkamai geografini Tarybos darbo grupei, kuri išmano bendrą ES santykių su atitinkama trečiąją šalimi kontekstą; ji glaudžiai bendradarbiaus su Žmogaus teisių darbo grupe (COHOM darbo grupe). Šiame etape Taryba svarstys, ar inicijuoti dialogą žmogaus teisių klausimais, ir parengs savo poziciją dėl kitų aspektų, pavyzdžiui, dėl **dialogo aprėpties, kaip nustatyta su šalimi partnere abipusiškai sutartuose išsamiuose įgaliojimuose**.

Įgaliojimus dėl naujų dialogų žmogaus teisių klausimams tvirtina Taryba.

Prieš pradedant dialogą žmogaus teisių klausimais su atitinkama šalimi, gali būti vedamos tiriamosios derybos. Šios derybos suteikia galimybę paaiškinti principus, kuriais grindžiami ES veiksmai, ir Sąjungos tikslus, kurių ji siekia siūlydama dialogą žmogaus teisių klausimais. Daugeliu atvejų neformalios diskusijos žmogaus teisių klausimais yra svarbus žingsnis, padedantis laikui bėgant stiprinti pasitikėjimą ir galiausiai pereiti prie formalesnio dialogo žmogaus teisių klausimais (t. y. dialogo pagal sutartus įgaliojimus). Aišku, kad šios neformalios diskusijos žmogaus teisių klausimais sumanytos kaip laikinas etapas ir kad galutinis tikslas yra pereiti prie dialogų žmogų teisių klausimais, vedamų pagal įgaliojimuose nustatytas taisykles. Turėtų būti dedamos pastangos užtikrinti, kad per pagrįstą laiko tarpą būtų atsisakyta neformalių dialogų ir juos pakeistų oficialūs dialogai.

Dialogo žmogaus teisių klausimais su šalimi partnere nustatymas ir palaikymas netrukdo ES kelti klausimus dėl tos šalies žmogaus teisių padėties JT žmogaus teisių forumuose.

5. Bendradarbiavimas su pilietine visuomene

Esminis dialogų elementas yra konsultacijos su pilietinės visuomenės subjektais (įskaitant NVO, žmogaus teisių gynėjus). Pilietinės visuomenės subjektai gali pateikti aiškų žmogaus teisių padėties šalyje vaizdą ir nurodyti galimus atskirus atvejus, taip pat suteikti techninių ekspertinių žinių konkrečiomis temomis. Tokios konsultacijos turėtų būti rengiamos gerokai prieš pradedant dialogą, kad jų rezultatais būtų galima remtis sudarant darbotvarkę, o informavimo apie tokių konsultacijų rezultatus susitikimai turėtų būti įprasta praktika. Taip pat, kai dialogo susitikimas vyksta Briuselyje, būtų galima numatyti parengiamąją vaizdo konferenciją, kurioje susitiktų vietos pilietinės visuomenės subjektai; tokia vaizdo konferencija pasirodė esanti gera priemonė.

Pilietinės visuomenės dalyvavimas taip pat padeda geriau užtikrinti įgyvendinimą laikotarpiais tarp dialogo susitikimų.

Kartu su dialogo žmogaus teisių klausimais susitikimais rengiami **pilietinės visuomenės seminarai**, kurie gali būti finansuojami ES lėšomis, yra itin veiksminga priemonė siekiant bendradarbiauti su pilietinės visuomenės subjektais iš šalies / organizacijos partnerės ir juos įtraukti į diskusijų žmogaus teisių klausimais su šalies partnerės valdžios institucijomis ar regionine organizacija procesą. Pilietinės visuomenės seminaruose parengtos konkrečios rekomendacijos būtų aptariamose su dialogo bendrapirmininkiais ir jų delegacijomis specialiai tam skirtuose dialogų žmogaus teisių klausimais susitikimuose / dialogo ne pagrindinės programos susitikimuose.

Po dialogų turėtų būti rengiami pilietinei visuomenei skirti informavimo apie rezultatus susitikimai.

Kai vyriausybės trukdo pilietinės visuomenės dalyvavimui dialoguose, represalijų klausimas turėtų būti keliamas tiesiogiai vyriausybei dialogo kontekste.

6. Sąlygos

Apskritai, kalbant apie dialogų žmogaus teisių klausimais sąlygas, esminiai principai ir toliau turi būti lankstumas ir pragmatizmas. **Metiniai susitikimai** ir toliau turėtų būti įprasta praktika.

Pastangos ir išteklių turėtų būti nukreipiami į tolesnę susijusią veiklą laikotarpiu tarp dviejų dialogo susitikimų. Toliau laikomasi principo, kad susitikimai rengiami **paėiliui keičiant vietą** (Briuselis / trečioji šalis). Kai fiziniai susitikimai neįmanomi, dialogų susitikimai gali būti rengiami vaizdo konferencijų būdu. Dialogų susitikimuose turėtų būti užtikrinta pakankamai laiko visiems klausimams aptarti.

Apie **darbotvarkės** projekto parengimą EIVT valstybės nares informuos per atitinkamą geografinę Tarybos darbo grupę ir atitinkamai prašys jų pateikti savo nuomonę. COHOM darbo grupė bus įtraukta į geografinių Tarybos darbo grupių atliekamą darbą.

Dialogų darbotvarkės turėtų būti nustatomos abipusiu sutarimu su šalimi partnere. Svarbu, kad darbotvarkės būtų subalansuotos ir atspindėtų abiejų šalių prioritetus. Iš esmės darbotvarkėje daugiausia dėmesio skiriama abiejose pusėse konstatuojamiems bendriems žmogaus teisių padėties pokyčiams, tam tikroms išsamiai diskutuotinoms (su kiekvienu partneriu kiekvienu konkrečiu atveju pasirinktomis) temoms ir daugiašaliams veiksams. Šiose diskusijose bus vadovaujamasi Veiksmų plane žmogaus teisių ir demokratijos srityje nustatytais prioritetais. Tarptautinių žmogaus teisių ir pagrindinių darbuotojų teisių dokumentų ratifikavimas bei laikymasis, taip pat bendradarbiavimas su JT (t. y. su Žmogaus teisių taryba, JT Generaline Asamblėja, bendradarbiavimas atliekant visuotinį periodinį vertinimą ir su JT įgaliotaisiais ekspertais) turėtų išlikti standartiniu dialogų aspektu. Dėmesys taip pat gali būti skiriamas gero valdymo ir teisinės valstybės klausimams. Kai aktualu, gali būti keliami tarptautinės humanitarinės teisės klausimai. Atskiri atvejai turėtų būti aptariami dialogo susitikimo metu (pvz., siekiant iliustruoti darbotvarkės klausimą) ir (arba) dialogo ne pagrindinės programos susitikime (sąrašo perdavimas).

Laikantis Veiksmų plano žmogaus teisių ir demokratijos srityje, bus taikomas lyčių aspekto integravimas, siekiant užtikrinti, kad dialoguose būtų atsižvelgiama į lyčių aspektą.

Kaip numatyta Lisabonos sutartyje ir atsižvelgiant į vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai vaidmenį (ES sutarties 27 straipsnio 2 dalis), dialogui vadovauja EIVT. EIVT bus atstovaujama atitinkamu lygmeniu. Tai, kad pirmininko funkcija patikėta ES specialiajam įgaliotiniui žmogaus teisių klausimais, yra stiprus ES politinės valios ir politinio postūmio ženklas. Kita pusė turėtų parodyti panašaus lygio politinę valią.

Aktyvus ES delegacijos dalyvavimas vyresniųjų pareigūnų lygiu atitinkamoje šalyje yra esminis elementas, be kita ko, ir tuomet, kai dialogo susitikimai vyksta Briuselyje. Komisijos tarnybos kviečiamos dalyvauti. Keli dialogai parodė, kad labai svarbu bendradarbiauti su specializuotomis ES agentūromis, visų pirma su Pagrindinių teisių agentūra (FRA), siekiant paaiškinti ES iššūkius ir politiką, ir toks bendradarbiavimas yra itin rekomenduotinas.

Remiantis ilgalaikę praktika, valstybių narių atstovai kviečiami dalyvauti kaip stebėtojai.

Į trečiosios šalies delegacijos, sudaromos dialogo žmogaus teisių klausimais susitikimams, sudėtį paprastai turėtų įeiti ne tik užsienio reikalų ministerijos, bet ir su darbotvarke susijusių šakinių ministerijų bei administravimo institucijų atstovai (paprastai teisingumo, vidaus reikalų, darbo ir socialinių reikalų ministerijų atstovai). Be to, šakinės ministerijos bus atsakingos už tolesnę susijusių veiklą ir keitimasis geriausios praktikos pavyzdžiais joms suteiks daugiausiai naudos. Taip pat rekomenduotinas šalies nacionalinės žmogaus teisių institucijos dalyvavimas.

Kai dialogas vyksta šalyje partnerėje, su dialogo darbotvarkės punktais susiję **vizitai vietoje** (pvz., sulaikymo centruose, pabėgėlių stovyklose ir t. t.) turėtų tapti įprasta praktika, tas pats taikytina ir vizitams į ES remiamų projektų įgyvendinimo vietas ir susitikimams su institucijomis / organais, kurių veikla yra susijusi su žmogaus teisėmis. Be to, kai dialogai vyksta Briuselyje, taip pat rengiami vietos vizitai.

7. Rezultatai ir tolesnė susijusi veikla

Kai įmanoma, parengiamas bendras pranešimas spaudai, kuriame nurodomos bendradarbiavimo sritys ir su dialogu žmogaus teisių klausimais susijusi tolesnė veikla. Kai šalis partnerė nesutinka, kad būtų parengtas bendras pranešimas spaudai, arba kai sunku susitarti dėl teksto, siekiant informuoti visuomenę gali būti paskelbtas ES pranešimas spaudai.

Kai tikslinga, būtina surengti informavimo apie rezultatus susitikimus (juose informaciją pateikiant žodžiu) su valstybių narių ambasadomis vietoje, taip pat tokius susitikimus Tarybos geografinėse darbo grupėse. Kai tikslinga, atitinkamai Tarybos geografinė darbo grupei ir COHOM darbo grupei išplatinama rašytinė ataskaita. Visus metus COHOM darbo grupei reguliariai ir laiku bus teikiama naujausia informacija apie dialogus, be kita ko, apie naujas tendencijas ir svarbiausius rezultatus. Be to, dialoguose padarytą pažangą prireikus įvertins atitinkama geografinė Tarybos darbo grupė, bendradarbiaudama su COHOM darbo grupe. Valstybės narės taip pat prireikus reguliariai keisis informacija apie dvišalius dialogus žmogaus teisių klausimais, kad būtų užtikrintas dvišalių dialogų žmogaus teisių klausimais ir ES dialogų žmogaus teisių klausimais nuoseklumas.

Pasitikėjimo stiprinimas ir bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis žmogaus teisių klausimais, kuriuos jos laiko ypač subtiliais ir opiais, savaime yra svarbus rezultatas. Tačiau kai kurių trečiųjų valstybių atveju, be bendro pranešimo dėl dialogo, joms galėtų būti pasiūlytos tolesnei susijusiai veiklai skirtos **veiksmų gairės** – tokios gairės padėtų atitinkamai delegacijai dirbti laikotarpiu po dialogo susitikimų. Svarbu, kad tarp susitikimų dialogai „išliktų gyvybingi“. Todėl svarbu stebėti pažangą, daromą laikotarpiu tarp dialogo susitikimų. Taip pat reiktų apsvarstyti galimybę įpusėjus laikotarpiui surengti ES specialiojo įgaliotinio dvišalį vizitą arba virtualias konsultacijas su lygiavertės pareigas einančiais dialogo partneriais, kad laikotarpiu tarp dialogo susitikimų būtų išlaikytas dėmesys ir tempas.

Iš dialogo žmogaus teisių klausimais kylantis bendradarbiavimas gali būti įvairių formų, pavyzdžiui: techninė parama / keitimasis patirtimi su valstybėmis narėmis, projektų / programų dialogo metu aptartomis temomis finansavimas, bendradarbiavimas daugiašaliuose forumuose, bendra deklaracija teminiais klausimais, renginiai / konferencijos / praktiniai seminarai ir tolesnės dvišalės konsultacijos, kaip tolesnė susijusi veikla. Dialogai ne visada duoda greitų, išmatuojamų ir matomų rezultatų. Tai teikia peno kritikai, pirmiausia reiškiamai pilietinės visuomenės, dėl jų naudingumo. Todėl reikia iniciatyviai nustatyti veiklos rezultatus ir sukurti pažangos stebėjimo mechanizmus.