

Bruksela, 22 lutego 2021 r.
(OR. en)

6279/21

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

WYNIK PRAC

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Data:	22 lutego 2021 r.
Do:	Delegacje
Dotyczy:	Zmienione wytyczne UE dotyczące dialogów na temat praw człowieka z krajami partnerskimi / państwami trzecimi

Delegacje otrzymują w załączeniu zmienione wytyczne UE dotyczące dialogów na temat praw człowieka z krajami partnerskimi / państwami trzecimi, zatwierdzone przez Radę na jej 3785. posiedzeniu, które odbyło się 22 lutego 2021 r.

**ZMIENIONE WYTYCZNE UE DOTYCZĄCE DIALOGÓW NA TEMAT PRAW
CZŁOWIEKA Z KRAJAMI PARTNERSKIMI / PAŃSTWAMI TRZECIMI**

1. Wprowadzenie

Prawa człowieka stanowią nie tylko jedną z wartości leżących u podstaw Unii Europejskiej, ale są również jednym z kluczowych celów jej działań zewnętrznych. Dialogi na temat praw człowieka to jeden z głównych środków wdrażania zewnętrznej polityki unijnej w zakresie tych praw, zgodnie z nowym Planem działania UE dotyczącym praw człowieka i demokracji (2020–24). Aby prawa człowieka znalazły się w centrum jej działań, Unia opracowała szeroką gamę instrumentów prawnych i politycznych, w tym wytyczne w sprawie dialogu na temat praw człowieka.

Wytyczne UE w sprawie dialogu na temat praw człowieka z państwami trzecimi zostały przyjęte w grudniu 2001 r. (ostatnio poddane przeglądowi w styczniu 2009 r.).

W momencie gdy prawa człowieka są zagrożone globalnie, jeszcze ważniejsze niż kiedykolwiek jest prowadzenie dialogów na temat praw człowieka i, jednocześnie, ożywienie tych dialogów, by zmaksymalizować ich oddziaływanie.

Nadszedł czas, by odnowić wspomniane wytyczne, z myślą o uczynieniu z dialogów na temat praw człowieka bardziej efektywnego narzędzia zaangażowania, a tym samym wzmocnieniu ich **oddziaływania politycznego**. Jest to wspólny priorytet UE i państw członkowskich, w tym Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Praw Człowieka, który przewodniczył kilku dialogom z kluczowymi partnerami i badał możliwość nowego zaangażowania poprzez dialog.

2. Sytuacja obecna

Przez lata UE wszczynaa dialogi na temat praw człowieka z **coraz większą liczbą państw**. ESDZ, w imieniu wysokiego przedstawiciela, prowadzi w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa dialogi/konsultacje na temat praw człowieka oraz ustanawia podkomitety na podstawie umów. ESDZ ulepszyła i zharmonizowała format i przebieg dialogów. Kluczowe znaczenie dla dialogów ma zaangażowanie delegatur UE i służb Komisji. Równie istotna jest ciągła odpowiedzialność państw członkowskich.

Obecnie UE prowadzi z krajami partnerskimi i z grupami regionalnymi około 60 dialogów i konsultacji poświęconych prawom człowieka. Ostatnio rozpoczęto nowe dialogi lub są one w przygotowaniu. Kilka dialogów (np. z Rosją lub Izraelem) jest obecnie zamrożonych.

Istnieją różne formy dialogów. Są dialogi oparte o traktaty i umowy regionalne lub dwustronne oraz dialogi formalne i nieformalne (np. dialogi o uzgodnionych zakresach zadań). Niektóre dialogi są prowadzone lokalnie przez delegatury UE, np. dialogi z Chile i Argentyną. Ponadto działają konkretne podkomitety lub grupy zajmujące się prawami człowieka w kontekście różnych umów o współpracy lub stowarzyszeniu z krajami partnerskimi, w tym z Marokiem, Tunezją, Libanem, Jordanią, Egiptem i Irakiem. Ponadto dialogi polityczne dotyczące przede wszystkim kwestii praw człowieka prowadzone z krajami AKP obwarowane są szczególnymi warunkami określonymi w art. 8 umowy z Kotonu i w odpowiadającym mu artykule nowej umowy o partnerstwie, która zastąpi tę umowę. Toczą się także konsultacje z podobnie myślącymi państwami lub w kontekście szczególnych stosunków z takimi krajami jak USA, Kanada, Japonia i kraje kandydujące. Pomiędzy tymi różnymi rodzajami dialogów dużo jest elementów wspólnych. Nie oznacza to jednak stosowania uniwersalnego podejścia. Na przykład konsultacje z podobnie myślącymi krajami prowadzone są według innego modelu, ponieważ skupiają się głównie na kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i współpracy na forach międzynarodowych.

Obok dialogów prowadzonych na szczeblu UE wiele państw członkowskich prowadzi również rozmowy z poszczególnymi państwami trzecimi na szczeblu krajowym.

3. Cele dialogu na temat praw człowieka

Dialog na temat praw człowieka jest **elementem ogólnych stosunków politycznych** z danymi krajami. Każdy kraj/region jest inny i inne kwestie są dla niego specyficzne, niemniej dialog jest kluczowym narzędziem realizowania Planu działania UE dotyczącego praw człowieka i demokracji, a zatem powinien odzwierciedlać priorytety i podejście wyrażone w tym planie. Dialog powinien więc być powiązany z krajowymi strategiami w dziedzinie praw człowieka i demokracji.

Dialog nie powinien być traktowany jako osobne forum, do którego ograniczają się dwustronne dyskusje na temat praw człowieka. Nie powinna to też być wyłączna platforma do zajmowania się prawami człowieka, wykluczająca inne formy dwustronnego zaangażowania UE na rzecz praw człowieka. Dialog powinien być widziany jako kluczowy element trwałego zaangażowania UE w prawa człowieka i dążyć do wzmocnienia lub dodania wartości do prac prowadzonych tak w terenie, jak i na forach wielostronnych. Dialog na temat praw człowieka stanowi część ogólnego zaangażowania w działania na rzecz tych praw prowadzone z danym krajem.

Jednocześnie dialog na temat praw człowieka musi być **efektywnie wykorzystywany w powiązaniu i synergii z innymi instrumentami** (dialogi polityczne, dyplomacja publiczna, démarche, programy i projekty współpracy, wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego, monitorowanie wyborów), by propagować priorytety i cele UE dotyczące praw człowieka. Wzajemnie oddziałujący efekt dźwigni pomiędzy dialogami na temat praw człowieka i innymi celami polityki jest szczególnie widoczny w przypadku GSP Plus, gdyż te inne cele działają jak katalizator odnowionego zainteresowania kraju partnerskiego w zakresie znaczących i ustrukturyzowanych dyskusji z UE na temat praw człowieka, a dialogi stanowią mocną platformę do omawiania celów związanych z GSP Plus.

Zaangażowanie UE w prawa człowieka ma na celu **konkretną współpracę i rezultaty**. Konieczne jest zatem, by takie dialogi były zorientowane na wyniki i podtrzymywane pomiędzy sesjami. Dialogi mogą mieć różne cele. W trudnych przypadkach pierwszym istotnym celem jest uwzględnienie zainteresowania UE sytuacją dotyczącą praw człowieka w agendzie złożonych stosunków dwustronnych. Niemniej zaangażowanie UE na rzecz praw człowieka ma na celu wzmocnienie współpracy i realizację celów strategicznych wyznaczonych w nowym Planie działania na rzecz praw człowieka i demokracji, a nie tylko wymianę różnych poglądów.

A zatem do wzajemnego zaangażowania konieczna jest **platforma umożliwiająca minimum współpracy**. Kluczowym kryterium jest wola ze strony państwa trzeciego, by poprawić swoją sytuację w zakresie praw człowieka i zaangażować się z otwartością i przejrzystością w dialog z UE na temat szerokiego spektrum kwestii praw człowieka. Wymiana informacji na temat praw człowieka powinna być kontynuowana ,gdy tylko jest to możliwe, pomimo pogorszenia się sytuacji w tym zakresie w danym kraju partnerskim.

Jednym z kluczowych celów jest **jak największe powiązanie zaangażowania UE na szczeblu dwustronnym, regionalnym i wielostronnym**. W sytuacji, która charakteryzuje się coraz większą liczbą wyzwań, UE udało się doprowadzić do współpracy międzyregionalnej na wielostronnych forach praw człowieka. W związku z tym pozostaje priorytetem wzmocnienie powiązania pomiędzy dialogiem na temat prawa człowieka a wielostronnym działaniem UE. Konkretnie oznacza to na przykład wzmocnienie powiązań pomiędzy rezultatami działań ONZ na rzecz praw człowieka i dialogami. W niektórych przypadkach dialog na temat praw człowieka pomaga w określeniu konkretnych potrzeb kraju i sposobu, w jaki UE może najlepiej pomagać i wspierać postęp.

Dialog dotyczący praw człowieka może ponadto doprowadzić do rozpoznania we wczesnym stadium problemów, które w przyszłości mogłyby się stać zarzewiem konfliktu; tym samym dialog może aktywnie wspierać zapobieganie konfliktom.

Dialog to prawdziwe **partnerskie wymiany** mające na celu współdziałanie z krajami partnerskimi/państwami trzecimi oraz dzielenie się dobrymi praktykami. UE musi nadal reagować na wnioski ze strony krajów partnerskich, by włączać w dialog wewnętrzne kwestie UE; tendencja ta występuje z różną intensywnością w kilku dialogach. Podstawowe znaczenie ma propagowanie **spójności między działaniami wewnętrznymi a zewnętrznymi** UE w kwestii praw człowieka.

Dialog powinien stanowić prawdziwą wymianę poglądów pomiędzy UE a państwem trzecim lub organizacją regionalną; zakres i efekt dźwigni są dostosowane do historii w zakresie praw człowieka w danym kraju. Dialogi to instrument zewnętrzny, niemniej przedmiotem zainteresowania jest również sytuacja dotycząca praw człowieka w UE, podobnie jak wymiana dobrych praktyk; istotne jest przekazywanie wewnętrznych doświadczeń UE dotyczących danych kwestii, w szczególności wyzwań i osiągniętych doświadczeń. W wyjaśnianiu wyzwań i polityk UE w kilku dialogach kluczowe okazało się zaangażowanie służb Komisji i wyspecjalizowanych agencji UE.

4. Ustanawianie dialogów dotyczących praw człowieka

Ostatnio rozpoczęto nowe dialogi lub są one w przygotowaniu.

Nawiązanie nowego dialogu rozpoczyna się od **oceny** przeprowadzonej przez ESDZ. Należy wykazać wyraźną wartość dodaną. Do kryteriów przewodnich należą: stopień, w jakim rząd jest skłonny poprawić sytuację oraz poziom zaangażowania rządu demonstrowany w odniesieniu do międzynarodowych konwencji praw człowieka, jego gotowość do współpracy z mechanizmami ONZ, jego stosunek do społeczeństwa obywatelskiego i ogólne relacje z krajem partnerskim. Podstawą oceny będą między innymi następujące źródła: sprawozdania delegatur UE, szefów misji, ONZ i innych organizacji międzynarodowych lub regionalnych, sprawozdania organizacji pozarządowych. Następnie ESDZ przedstawi ocenę grupie roboczej Rady zajmującej się danym obszarem geograficznym, która ma globalny ogląd stosunków UE z danym państwem trzecim, w ścisłej współpracy z Grupą Roboczą ds. Praw Człowieka. Przy tej okazji Rada omówi, czy należy rozpocząć dialog na temat praw człowieka, i zajmie stanowisko w sprawie innych aspektów, takich jak **zakres dialogu określony w szczegółowym zakresie zadań uzgodnionym wspólnie z krajem partnerskim.**

Rada zatwierdza zakres zadań dla nowych dialogów na temat praw człowieka.

Rozpoczęcie dialogu dotyczącego praw człowieka poprzedzić mogą rozmowy wstępne z danym państwem. Rozmowy te stanowią sposobność, by wyjaśnić danemu państwu zasady, którymi kieruje się UE w swoich działaniach, jak również cele, dla osiągnięcia których Unia zaproponowała dialog na temat praw człowieka. W wielu przypadkach nieformalne dyskusje na temat praw człowieka stanowiły krok w kierunku stopniowego budowania zaufania, a w końcu przejścia do bardziej formalnego dialogu na temat praw człowieka (tj. z uzgodnionym zakresem zadań). Oczywiście jest, że nieformalny charakter tych dyskusji na temat praw człowieka ma być tymczasowy i że ostatecznie przewiduje się przejście do dialogu na temat praw człowieka zgodnie z ustalonymi zasadami określonymi w zakresie zadań. Należy dołożyć starań, aby nieformalne dialogi przekształciły się w rozsądnym czasie w dialogi formalne.

Nawiązanie i istnienie dialogu na temat praw człowieka z krajem partnerskim nie uniemożliwia UE zajęcia się sytuacją w zakresie praw człowieka w tym kraju na forach ONZ zajmujących się prawami człowieka.

5. Współpraca ze społeczeństwem obywatelskim

Kluczowym elementem dialogu są konsultacje z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego (w tym organizacjami pozarządowymi, obrońcami praw człowieka). Podmioty społeczeństwa obywatelskiego mogą przedstawić jasny obraz sytuacji w zakresie praw człowieka w kraju i ewentualnych indywidualnych przypadków, a także specjalistyczną wiedzę techniczną na konkretne tematy. Konsultacje takie powinny być prowadzone na długo przed dialogiem, aby włączyć je do harmonogramu, a standardową praktyką powinna być sesja informacyjna. Gdy dialog odbywa się w Brukseli, można by również rozważyć zorganizowanie wideokonferencji przygotowawczej łączącej lokalne podmioty społeczeństwa obywatelskiego; okazało się to dobrym rozwiązaniem.

Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego przyczynia się również do lepszego wdrażania ustaleń pomiędzy kolejnymi sesjami dialogu.

Seminaria społeczeństwa obywatelskiego, na zorganizowanie których dostępne są fundusze UE, przygotowywane równolegle z dialogami na temat praw człowieka, są potężnym narzędziem współpracy ze społeczeństwem obywatelskim z kraju/organizacji partnerskiej i włączania społeczeństwa obywatelskiego w proces omawiania praw człowieka z władzami kraju partnerskiego lub z organizacją regionalną. Konkretnie zalecenia wynikające z seminariów społeczeństwa obywatelskiego zostaną omówione ze współprzewodniczącymi dialogu i ich delegacjami przy okazji / podczas specjalnej sesji dialogów na temat praw człowieka.

Po zakończeniu dialogu zorganizowana zostanie sesja informacyjna dla społeczeństwa obywatelskiego.

Gdy rząd utrudnia zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w dialog, kwestię represji należy poruszyć bezpośrednio z rządem w kontekście dialogu.

6. Warunki

Kluczowymi założeniami w kontekście warunków prowadzenia dialogu na temat praw człowieka muszą pozostać ogólna elastyczność i pragmatyka. Standardową praktyką powinny pozostać **sesje roczne**. Należy skupić się na inwestowaniu energii i zasobów w działania następcze między dwoma sesjami dialogu. Zasadą pozostaje **naprzemienna lokalizacja** (Bruksela/państwo trzecie). Jeżeli fizyczne spotkania nie są możliwe, dialogi mogą być prowadzone w ramach wideokonferencji. Podczas dialogu powinno zapewnić się wystarczająco dużo czasu na omówienie wszystkich kwestii.

ESDZ poinformuje państwa członkowskie na temat opracowania projektu **harmonogramu dialogu** za pośrednictwem grupy roboczej Rady zajmującej się danym obszarem geograficznym i w stosownych przypadkach zwróci się do nich o opinię. Grupa Robocza ds. Praw Człowieka będzie uczestniczyła w pracach grupy roboczej Rady zajmującej się danym obszarem geograficznym.

Harmonogram dialogu należy określić w sposób uzgodniony z krajem partnerskim. Ważne jest, by harmonogramy były wyważone i odzwierciedlały priorytety obu stron. Co do istoty, harmonogram koncentruje się na ogólnym rozwoju sytuacji w zakresie praw człowieka po obu stronach, na wybranych tematach – wybieranych z każdym partnerem indywidualnie dla każdego przypadku – w celu przeprowadzenia dogłębnej dyskusji i wielostronnego zaangażowania. Priorytety przedstawione w Planie działania na rzecz praw człowieka i demokracji będą wyznaczały oś tych dyskusji. Ratyfikowanie i przestrzeganie międzynarodowych instrumentów dotyczących praw człowieka i podstawowych praw pracy oraz współpraca z ONZ (tj. Radą Praw Człowieka, ZO ONZ, powszechnym okresowym przeglądem praw człowieka i specjalnymi procedurami) powinny pozostać standardowym elementem dialogów. Można się również zająć kwestiami dobrego rządzenia i praworządności. W stosownych przypadkach poruszyć można kwestie międzynarodowego prawa humanitarne. Należy omawiać indywidualne przypadki (np. by zilustrować punkt harmonogramu) podczas dialogu lub przy okazji dialogu (przekazanie wykazu konkretnych przypadków naruszenia praw człowieka wymagających działania).

Zgodnie z Planem działania dotyczącym praw człowieka i demokracji uwzględniany będzie aspekt płci, tak by dialogi należycie odzwierciedlały kwestię płci.

Zgodnie z Traktatem z Lizbony i rolą Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (art. 27 ust. 2 TUE) dialog prowadzi ESDZ. Jest ona reprezentowana na stosownym szczeblu. Fakt, że dialogom przewodniczy Specjalny Przedstawiciel UE ds. Praw Człowieka, stanowi mocny przekaz o zaangażowaniu politycznym i oddziaływaniu UE. Powinien mu towarzyszyć podobny poziom zaangażowania po drugiej stronie.

Kluczowy element stanowi aktywne uczestnictwo delegatury UE na wysokim szczeblu w danym kraju w dialogach, również wtedy, gdy dialogi te toczą się w Brukseli. Do udziału zapraszane są służby Komisji. Współpraca z wyspecjalizowanymi agencjami UE, a w szczególności z Agencją Praw Podstawowych (FRA), w wielu dialogach okazała się kluczowa pod względem wyjaśniania wyzwań i polityk UE i należy ją kontynuować.

Zgodnie z wieloletnią praktyką przedstawiciele państw członkowskich są zapraszani do udziału jako obserwatorzy.

Należy zasadniczo oczekiwać, że w biorącej udział w dialogu na temat praw człowieka delegacji państwa trzeciego oprócz przedstawicieli MSZ uczestniczyć będą przedstawiciele właściwych ministerstw i organów administracji, których dotyczy program dialogu (zazwyczaj ministerstwa sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, pracy i spraw społecznych). Ponadto właściwi ministrowie będą odpowiedzialni za działania następce i będą mieli najwięcej do zyskania z wymiany najlepszych praktyk. Do udziału zachęca się również krajowe instytucje praw człowieka.

Gdy dialogi odbywają się w kraju partnerskim, standardową praktyką powinny być **wizyty na miejscu** (np. w ośrodkach detencyjnych, obozach dla uchodźców itp.) związane z punktami harmonogramu dialogu, podobnie jak wizyty w miejscach, gdzie realizowane są projekty wspierane przez UE, i spotkania z instytucjami/organami zajmującymi się prawami człowieka. Analogicznie, gdy dialogi odbywają się w Brukseli, organizowane są wizyty lokalne.

7. Wyniki i działania następce

Gdy to możliwe, należy sporządzić wspólny komunikat prasowy, w którym określa się obszary współpracy i działania następce wynikające z dialogu na temat praw człowieka. Gdy kraj partnerski nie zgadza się na wydanie wspólnego komunikatu prasowego lub trudno jest osiągnąć porozumienie co do tekstu, komunikat może wydać UE w celu poinformowania opinii publicznej.

Lokalnie należy organizować ustne sesje informacyjne z ambasadami państw członkowskich oraz na forum grup roboczych Rady zajmujących się danym obszarem geograficznym. Odpowiednio grupy robocze Rady zajmujące się danym obszarem geograficznym i Grupa Robocza ds. Praw Człowieka otrzymują sprawozdanie pisemne. Przez cały rok Grupa Robocza ds. Praw Człowieka będzie otrzymywała regularne i zaktualizowane informacje o dialogach, w tym o nowych tendencjach i najważniejszych rezultatach. Ponadto postępy osiągnięte w ramach dialogów zostaną w razie potrzeby ocenione przez odpowiednią geograficzną grupę roboczą Rady we współpracy z Grupą Roboczą ds. Praw Człowieka. Państwa członkowskie będą również regularnie wymieniać się informacjami dotyczącymi dwustronnych dialogów na temat praw człowieka, w stosownych przypadkach, w celu zapewnienia spójności między dwustronnymi dialogami na temat praw człowieka a dialogami UE na ten sam temat.

Budowanie zaufania oraz współpraca z państwami trzecimi w kwestiach dotyczących praw człowieka, które są przez nie postrzegane jako szczególnie delikatne i wrażliwe, jest samo w sobie ważnym rezultatem. Jednak w odniesieniu do niektórych państw trzecich, oprócz wspólnego komunikatu w sprawie dialogu, można by zaproponować **operacyjny plan działań** następczych w celu wsparcia prac danej delegatury w miesiącach następujących po zakończeniu dialogów. Ważne jest podtrzymywanie dialogów pomiędzy poszczególnymi sesjami. Istotne jest zatem monitorowanie postępów w okresie pomiędzy dialogami. Należy również rozważyć śródkresową wizytę dwustronną SPUE lub wirtualną konsultację z jego odpowiednikami w ramach dialogu, aby w okresie pomiędzy dialogami, by nie tracić koncentracji i impetu.

Współpraca wynikająca z dialogów na temat praw człowieka może przyjmować różne formy, np.: pomoc techniczna / wymiana doświadczeń z państwami członkowskimi, finansowanie projektów/programów dotyczących tematów omawianych podczas dialogów, współpraca na forach wielostronnych, wspólne oświadczenie dotyczące kwestii tematycznych, wydarzenia/konferencje/warsztaty i dalsze konsultacje dwustronne w ramach działań następczych. Dialogi nie zawsze przynoszą natychmiastowe, wymierne i widoczne rezultaty. To przyczynia się do krytyki ich przydatności, w szczególności ze strony społeczeństwa obywatelskiego. Stąd potrzeba proaktywnego określania rezultatów operacyjnych i ustanowienia mechanizmów działań następczych.