

Bruxelles, 22 februarie 2021  
(OR. en)

6279/21

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

#### REZULTATUL LUCRĂRILOR

|             |                                                                                                           |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sursă:      | Secretariatul General al Consiliului                                                                      |
| Data:       | 22 februarie 2021                                                                                         |
| Destinatar: | Delegațiile                                                                                               |
| Subiect:    | Orientările revizuite ale UE privind dialogurile în domeniul drepturilor omului cu țările partenere/terțe |

În anexă, se pun la dispoziția delegațiilor Orientările revizuite ale UE privind dialogurile pe tema drepturilor omului cu țările partenere/terțe, aprobate de Consiliu în cadrul celei de a 3785-a reuniuni a sale, care a avut loc la 22 februarie 2021.

## ORIENTĂRILE REVIZUITE ALE UE PRIVIND DIALOGURILE ÎN DOMENIUL DREPTURILOR OMULUI CU ȚĂRILE PARTENERE/TERȚE

### 1. Introducere

Drepturile omului nu sunt numai una dintre valorile fundamentale ale Uniunii Europene, ci și unul dintre principalele obiective ale acțiunii sale externe. Dialogurile privind drepturile omului sunt unul dintre principalele mijloace prin care UE își pune în aplicare politica externă în domeniul drepturilor omului, în conformitate cu noul Plan de acțiune privind drepturile omului și democrația (2020-2024). Pentru a face din drepturile omului nucleul acțiunii sale, Uniunea a pus la punct o gamă largă de instrumente juridice și de politici, inclusiv orientări privind dialogurile în domeniul drepturilor omului.

Orientările UE privind dialogurile în domeniul drepturilor omului cu țările terțe au fost adoptate în decembrie 2001 (și revizuite ultima dată în ianuarie 2009).

Într-un moment în care drepturile omului sunt ținta atacurilor peste tot în lume, este mai important ca niciodată ca dialogurile în domeniul drepturilor omului să continue să fie purtate și, în același timp, să fie revigorate pentru ca impactul lor să fie maxim.

A sosit vremea să reînnoim aceste orientări pentru a transforma dialogurile în domeniul drepturilor omului într-un instrument mai eficace de implicare activă, accentuând astfel **relevanța** lor **politică**. Aceasta este o prioritate comună cu statele membre, inclusiv pentru reprezentantul special al Uniunii Europene pentru drepturile omului, care a condus o serie de dialoguri cu parteneri-cheie și a analizat posibilitatea unei noi implicări active prin dialog.

## 2. Situația actuală

De-a lungul anilor, UE a stabilit dialoguri în domeniul drepturilor omului cu **un număr tot mai mare de țări**. SEAE, în numele Înalțului Reprezentant, poartă dialoguri/consultări pe tema drepturilor omului în cadrul PESC și conduce subcomitetele bazate pe acorduri. SEAE a îmbunătățit și armonizat formatul și modul de desfășurare a dialogurilor. Implicarea delegațiilor UE și a serviciilor Comisiei în dialoguri a fost esențială. Este crucial, în egală măsură, ca statele membre să continue să adere la acestea.

În prezent, se poartă aproximativ 60 de dialoguri și de consultări pe tema drepturilor omului cu țări partenere și cu grupuri regionale. Recent, au fost stabilite sau sunt în curs de pregătire o seamă de noi dialoguri. Unele dialoguri (de exemplu cu Rusia și cu Israel) sunt în prezent înghețate.

**Există diferite tipuri de dialoguri.** Există dialoguri care au la bază tratate sau acorduri regionale sau bilaterale, dar există și dialoguri formale și informale (cu alte cuvinte, dialoguri cu mandate convenite). Unele dialoguri sunt purtate la nivel local de către delegațiile UE, cum este cazul dialogurilor cu Chile și Argentina. Mai mult, există subcomitete sau grupuri specifice care se ocupă de drepturile omului în contextul unor diverse acorduri de cooperare și de asociere cu țările partenere, inclusiv Maroc, Tunisia, Liban, Iordania, Egipt și Irak. În plus, pentru dialogurile politice cu statele ACP, care vizează mai ales chestiuni legate de drepturile omului, există proceduri specifice prevăzute la articolul 8 din Acordul de la Cotonou și la articolul corespunzător din noul acord de parteneriat care va înlocui Acordul de la Cotonou. De asemenea, se desfășoară consultări cu țări cu puncte de vedere similare sau în contextul unor relații speciale, precum cele cu Statele Unite ale Americii, Canada, Japonia și țările candidate. Există multe puncte comune între aceste tipuri diferite de dialoguri. Cu toate acestea, nu este vorba despre aranjamente de tip „model universal”. De pildă, consultările cu țările cu puncte de vedere similare urmează o cale diferită, întrucât accentul cade în acest caz pe chestiuni de interes comun și pe cooperarea în forurile multilaterale.

Pe lângă dialogurile la nivelul Uniunii Europene, mai multe state membre mențin de asemenea dialoguri cu diverse țări terțe la nivel național.

### 3. Obiectivele dialogurilor în domeniul drepturilor omului

Dialogurile în domeniul drepturilor omului **se înscriu în cadrul relației politice generale** cu țările respective. Deși fiecare țară/regiune este diferită, iar chestiunile sunt specifice țării/regiunii respective, dialogul este un vector esențial pentru punerea în aplicare a Planului de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația și, ca atare, ar trebui să reflecte prioritățile și abordarea acestuia. Prin urmare, dialogurile ar trebui să fie corelate cu strategiile de țară ale UE privind drepturile omului și democrația.

Dialogurile nu ar trebui să fie „cabine” izolate, în care să se poarte discuții bilaterale fără rezonanță pe tema drepturilor omului. Nu ar trebui să fie doar o platformă exclusiv pentru abordarea drepturilor omului, care să excludă alte tipuri de implicare bilaterală a UE în domeniul drepturilor omului. Dialogurile ar trebui privite drept un element-cheie al implicării susținute a UE în domeniul drepturilor omului și ar trebui să urmărească să potențeze și să confere valoare eforturilor desfășurate pe teren și în forurile multilaterale. Dialogurile în domeniul drepturilor omului sunt o fațetă a implicării mai largi pe tema drepturilor omului cu țările vizate.

În același timp, dialogurile în domeniul drepturilor omului trebuie să fie **folosite în mod eficace, în tandem cu alte instrumente și în sinergie cu acestea** (dialoguri politice, diplomație publică, demersuri, programe și proiecte de cooperare, sprijin acordat societății civile, monitorizarea alegerilor), pentru a promova prioritățile și obiectivele UE în materie de drepturi ale omului. Efectul reciproc de levier între dialogurile în domeniul drepturilor omului și alte obiective de politici a fost evident mai ales în cazul sistemului SGP+, cel din urmă acționând drept catalizator care a reînnoit interesul țării partenere în a purta discuții autentice și structurate pe tema drepturilor omului cu UE, iar cele dintâi oferind o platformă solidă pentru discutarea obiectivelor legate de SGP+.

Implicarea UE în domeniul drepturilor omului urmărește **o cooperare concretă și rezultate tangibile**. Prin urmare, este esențial ca astfel de dialoguri să fie orientate spre rezultate și să fie menținute „în viață” și între sesiuni. Obiectivele pot varia de la un dialog la altul. În cazuri dificile, un prim obiectiv important este consemnarea preocupărilor UE privind situația drepturilor omului în cadrul unei relații bilaterale complexe. Cu toate acestea, implicarea UE în domeniul drepturilor omului nu își propune numai să desfășoare un schimb de opinii diferite, ci și să consolideze cooperarea și să urmărească obiectivele strategice prevăzute în Planul de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația.

Din acest motiv, pentru implicarea reciprocă este nevoie de o **platformă minimă**. Criteriul principal rămâne înclinația țării terțe de a îmbunătăți situația drepturilor omului și de a colabora cu UE, în mod deschis și transparent, cu privire la gamă largă de chestiuni legate de drepturilor omului. Schimburile pe tema drepturilor omului ar trebui să continue ori de câte ori este posibil, în ciuda deteriorării situației drepturilor omului într-o țară parteneră.

Un obiectiv-cheie îl constituie **maximizarea conexiunilor dintre implicarea bilaterală, regională și multilaterală a UE**. Într-un context din ce în ce mai dificil, UE a susținut cauza cooperării transregionale în cadrul forurilor multilaterale privind drepturile omului. Din acest motiv, consolidarea legăturii dintre dialogurile în domeniul drepturilor omului și acțiunea multilaterală a UE rămâne o prioritate. Concret, aceasta înseamnă, de exemplu, îmbunătățirea legăturilor dintre contribuția proceselor ONU privind drepturile omului și dialoguri. În unele cazuri, dialogurile în domeniul drepturilor omului ajută la identificarea nevoilor specifice ale țării și a modului optim în care UE poate sprijini și încuraja progresele.

Mai mult decât atât, dialogurile privind drepturile omului pot totodată identifica într-un stadiu timpuriu problemele care pot conduce la un conflict, sprijinind astfel în mod activ prevenirea conflictelor.

Dialogurile sunt veritabile schimburi *inter pares* care vizează atât stabilirea unei cooperări cu țările partenere/terțe, cât și schimbul de bune practici. UE trebuie să rămână receptivă la solicitările venite din partea țărilor partenere de a aborda și aspecte interne ale UE, o tendință care s-a dezvoltat în grade diferite în cadrul mai multor dialoguri. Este esențială promovarea **coerenței între acțiunea internă și cea externă** a UE în domeniul drepturilor omului.

Dialogul ar trebui să fie un schimb autentic de puncte de vedere între UE și țara terță sau organizația regională, amplitudinea și influența sa fiind adaptate la bilanțul țării respective în domeniul drepturilor omului. Deși dialogurile sunt un instrument extern, situația drepturilor omului în UE prezintă interes, la fel ca schimbul de bune practici, și este important să se transmită experiența internă a UE cu privire la chestiunile în cauză, mai ales sub aspectul provocărilor și al lecțiilor învățate. Implicarea serviciilor Comisiei și a agențiilor specializate ale UE s-a dovedit esențială într-o serie întreagă de dialoguri pentru a expune provocările și politicile UE.

#### 4. Stabilirea unui dialog în domeniul drepturilor omului

Recent, au fost stabilite sau sunt în curs de pregătire o seamă de noi dialoguri.

Stabilirea unui nou dialog începe cu o **evaluare** efectuată de SEAE. Trebuie demonstrată existența unei valori adăugate clare. Printre criteriile călăuzitoare se numără: măsura în care guvernul este dispus să îmbunătățească situația și nivelul angajamentelor demonstrate de guvern în raport cu convențiile internaționale privind drepturile omului, nivelul disponibilității acestuia de a coopera cu mecanismele ONU, atitudinea acestuia față de societatea civilă și relația globală a UE cu țara parteneră. Evaluarea se va baza, printre altele, pe următoarele surse: rapoartele delegațiilor UE, ale șefilor de misiune, rapoartele ONU și ale altor organizații internaționale sau regionale, rapoartele organizațiilor neguvernamentale. Ulterior, SEAE își va prezenta evaluarea în fața grupului de lucru al Consiliului relevant din punct de vedere geografic și care are o viziune globală asupra relației UE cu țara terță vizată, în strânsă cooperare cu Grupul de lucru pentru drepturile omului (COHOM). Cu aceea ocazie, Consiliul va discuta dacă este oportun să se inițieze un dialog în domeniul drepturilor omului și va adopta o poziție cu privire la alte aspecte, precum **obiectivele dialogului, astfel cum sunt prevăzute în mandatul detaliat convenit de comun acord cu țara parteneră.**

Consiliul este cel care aprobă mandate pentru noile dialoguri în domeniul drepturilor omului.

Lansarea unui dialog privind drepturile omului poate fi precedată de discuții preparatorii cu țara în cauză. Aceste discuții constituie o ocazie de a explica principiile care stau la baza acțiunii UE, precum și scopurile UE atunci când propune un dialog consacrat drepturilor omului. Cu mai multe ocazii, discuțiile informale privind drepturile omului au reprezentat un punct de pornire pentru creșterea, cu timpul, a încrederii și pentru trecerea, în cele din urmă, la un dialog mai formal în domeniul drepturilor omului (adică purtat în baza unui mandat convenit). Este clar că natura informală a acestor discuții privind drepturile omului se vrea o situație temporară și că se are în vedere, în cele din urmă, înlocuirea lor cu dialoguri în domeniul drepturilor omului desfășurate în baza unor norme stabilite și prevăzute într-un mandat. Ar trebui depuse eforturi pentru a se asigura transformarea dialogurilor informale în dialoguri formale după o perioadă de timp rezonabilă.

Stabilirea și existența unui dialog în domeniul drepturilor omului cu o țară parteneră nu împiedică UE să abordeze situația drepturilor omului din țara respectivă în cadrul forurilor ONU consacrate drepturilor omului.

## **5. Cooperarea cu societatea civilă**

Un element esențial al dialogurilor îl reprezintă consultările cu actorii societății civile (inclusiv organizații neguvernamentale, apărători ai drepturilor omului). Actorii societății civile pot oferi o imagine precisă a situației drepturilor omului de pe plan intern, precum și detalii despre eventuale cazuri individuale și cunoștințe tehnice de specialitate pe teme specifice. Astfel de consultări ar trebui să aibă loc cu mult timp înainte de desfășurarea dialogului, pentru a informa ordinea de zi, iar o sesiune de informare ar trebui să constituie o practică standard. Atunci când dialogul are loc la Bruxelles, o videoconferință pregătitoare care să pună în contact actorii societății civile de la nivel local ar putea fi totodată avută în vedere, în trecut aceasta dovedindu-se o opțiune bună.

Implicarea societății civile contribuie, de asemenea, la o mai bună punere în aplicare între dialoguri.

**Seminarele societății civile**, pentru care este disponibilă finanțare din partea UE, organizate în tandem cu dialogurile în domeniul drepturilor omului, sunt un instrument puternic pentru cooperarea cu societatea civilă din țara/organizația parteneră și pentru implicarea acesteia în procesul de discutare a problemei drepturilor omului cu autoritățile din țara parteneră sau cu organizația regională. Recomandările concrete formulate în urma seminarelor societății civile ar urma să fie discutate cu copreședinții dialogurilor și cu delegațiile acestora în marja/în cadrul unei sesiuni special desemnate a dialogurilor în domeniul drepturilor omului.

Ar trebui organizată o sesiune de informare pentru societatea civilă după încheierea dialogurilor.

Atunci când guvernele obstrucționează participarea societății civile la dialoguri, chestiunea represaliilor ar trebui abordată direct cu guvernul respectiv, în contextul dialogului.

## 6. Proceduri

Flexibilitatea și pragmatismul generale trebuie să rămână cuvinte de ordine în contextul procedurilor specifice dialogurilor în domeniul drepturilor omului. **Sesiunile anuale** ar trebui să rămână o practică standard. Accentul ar trebui să cadă pe investirea energiei și a resurselor în activități subsecvente, desfășurate între două sesiuni ale dialogului. Principiul călăuzitor rămâne **alternarea locurilor** unde sunt găzduite dialogurile (Bruxelles/țara terță). Acolo unde întâlnirile față în față nu sunt posibile, dialogurile pot fi organizate prin videoconferință. Dialogurilor trebuie să li se aloce suficient timp pentru a discuta toate chestiunile.

SEAE va informa statele membre cu privire la elaborarea proiectului de **ordine de zi** prin intermediul grupului de lucru al Consiliului relevant din punct de vedere geografic și le va solicita opiniile, după caz. COHOM se va asocia activității grupurilor de lucru ale Consiliului relevante din punct de vedere geografic.

Ordinile de zi pentru dialoguri ar trebui stabilite într-un mod stabilit de comun acord cu țara parteneră. Este important ca ordinele de zi să fie echilibrate și să reflecte prioritățile ambelor părți. Pe fond, agenda se axează pe evoluțiile generale în materie de drepturi ale omului înregistrate de ambele părți, precum și pe subiecte selectate pentru o discuție în profunzime și pentru cooperare multilaterală – alese împreună cu fiecare partener în parte, pe baza unei analize individualizate. Prioritățile stabilite în Planul de acțiune privind drepturile omului și democrația vor ghida discuțiile în cauză. Ratificarea și aderarea la instrumentele internaționale consacrate drepturilor omului și drepturilor fundamentale ale lucrătorilor, precum și cooperarea cu ONU (și anume CDO, Adunarea Generală a ONU, evaluarea periodică universală și procedurile speciale ale ONU) ar trebui să rămână o caracteristică standard a acestor dialoguri. Pot fi abordate și chestiuni legate de buna guvernare și de statul de drept. Acolo unde este relevant, pot fi ridicate probleme care țin de dreptul internațional umanitar. Cazurile individuale ar trebui aduse în discuție cu ocazia desfășurării dialogului (de exemplu, pentru a ilustra un punct de pe ordinea de zi) și/sau în marja acestuia (prin înmânarea unei liste).

În concordanță cu Planul de acțiune privind drepturile omului și democrația, se va urmări integrarea perspectivei de gen pentru a se asigura că dialogurile țin seama de dimensiunea de gen.

În conformitate cu Tratatul de la Lisabona și cu rolul Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate [articolul 27 alineatul (2) din TUE], dialogul este condus de SEAE. SEAE va fi reprezentat la nivelul corespunzător. Asumarea rolului de conducere de către RSUE pentru drepturile omului este un semnal puternic referitor la implicarea politică a UE și la impulsionearea procesului de către aceasta. Cealaltă parte ar trebui să răspundă printr-un nivel similar de implicare.

Implicarea activă a delegației UE, la nivel înalt, în țara vizată constituie un element esențial, inclusiv atunci când dialogul are loc la Bruxelles. Serviciile Comisiei sunt invitate să participe. Cooperarea cu agențiile specializate ale UE și mai ales cu Agenția pentru Drepturi Fundamentale (FRA) s-a dovedit esențială într-o serie de dialoguri pentru a explica provocările și politicile UE, fiind o abordare puternic încurajată.

Pe baza acestei practici consacrate, reprezentanții statelor membre sunt invitați să participe în calitate de observatori.

Delegația țării terțe care participă la dialogul în domeniul drepturilor omului ar trebui, în general, să includă, pe lângă Ministerul Afacerilor Externe, și alte ministere de resort și structuri administrative vizate de ordinea de zi (de regulă, Ministerul Justiției, Ministerul de Interne, Ministerul Muncii și al Afacerilor Sociale). În plus, ministerele de resort vor fi responsabile de asigurarea activităților subsecvente și vor avea cel mai mult de câștigat de pe urma unui schimb de bune practici. Este încurajată totodată participarea instituției naționale pentru apărarea drepturilor omului.

Atunci când dialogul are loc în țara parteneră, ar trebui să devină o practică standard **vizitarea locurilor de interes** (de exemplu centrele de detenție, taberele de refugiați etc.) care au legătură cu puncte de pe ordinea de zi a dialogului, precum și vizitarea proiectelor susținute de UE și organizarea de reuniuni cu instituții/organisme din domeniul drepturilor omului. În mod similar, atunci când dialogurile au loc la Bruxelles, se organizează vizite locale.

## **7. Rezultate și activități subsecvente**

Acolo unde este posibil, se organizează o conferință de presă comună, în care se identifică domeniile de cooperare și acțiunile subsecvente dialogului în domeniul drepturilor omului. Atunci când țara parteneră nu este de acord cu emiterea unui comunicat de presă comun sau când ajungerea la un consens cu privire la textul acestuia se dovedește dificilă, poate fi emis un comunicat de presă al UE, ca mijloc de informare a publicului.

Sunt necesare, după caz, sesiuni locale de informare orală cu ambasadele statelor membre, precum și sesiuni de informare la nivelul grupurilor de lucru ale Consiliului relevante din punct de vedere geografic. Un raport scris se pune la dispoziția grupului de lucru al Consiliului relevant din punct de vedere geografic și la dispoziția COHOM, după caz. Pe tot parcursul anului, COHOM va primi periodic și prompt informații la zi despre dialoguri, inclusiv despre noile tendințe și principalele rezultate. Mai mult, progresele înregistrate în cadrul dialogurilor vor fi evaluate, după nevoi, de către grupul de lucru al Consiliului relevant din punct de vedere geografic în cooperare cu COHOM. Totodată, statele membre vor face periodic schimb de informații despre dialogurile bilaterale privind drepturile omului, după caz, în vederea asigurării consecvenței între aceste dialoguri și dialogurile UE în domeniul drepturilor omului.

Consolidarea încrederii și cooperarea cu țările terțe pe chestiuni legate de drepturile omului pe care acestea le percep drept având un caracter deosebit de delicat și sensibil reprezintă, în sine, un rezultat important. Cu toate acestea, în cazul anumitor țări terțe, s-ar putea sugera **o foaie de parcurs operațională** pentru acțiunile subsecvente, în plus față de comunicatul comun privind dialogul, pentru a sprijini activitatea delegației vizate în lunile care urmează dialogurilor. Este important ca dialogurile să fie menținute „în viață” și între sesiuni. Din acest motiv, este relevant să se monitorizeze progresele înregistrate între dialoguri. Ar trebui totodată avută în vedere o vizită bilaterală la jumătatea perioadei, efectuată de RSUE, sau o consultare virtuală cu omologii săi în cadrul dialogului, pentru ca atenția să nu se disipeze și pentru ca dinamismul să nu se piardă de la un dialog la altul.

Cooperarea rezultată în urma dialogului în domeniul drepturilor omului poate îmbrăca forme diferite, de exemplu: asistență tehnică/schimb de experiență cu statele membre, finanțare de proiecte/programe pe teme abordate cu ocazia dialogului, cooperare în forurile multilaterale, declarații comune despre subiecte tematice, evenimente/conferințe/ateliere și alte consultări bilaterale, ca acțiuni subsecvente. Dialogurile nu produc întotdeauna rezultate imediate, cuantificabile și vizibile. Aceasta stârnește critici cu privire la utilitatea lor, mai ales din partea societății civile. Prin urmare, este necesar să se identifice în mod proactiv rezultatele operaționale și să se instituie mecanisme de asigurare a activităților subsecvente.