

V Bruseli 22. februára 2021
(OR. en)

6279/21

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

VÝSLEDOK ROKOVANIA

Od:	Generálny sekretariát Rady
Dátum:	22. februára 2021
Komu:	Delegácie

Predmet:	Revidované usmernenia EÚ pre dialógy o ľudských právach s partnerskými/tretími krajinami
----------	--

Delegáciám v prílohe zasielame revidované usmernenia EÚ pre dialógy o ľudských právach s partnerskými/tretími krajinami, ktoré Rada schválila na svojom 3 785. zasadnutí 22. februára 2021.

**REVIDOVANÉ USMERNENIA EÚ PRE DIALÓGY O ĽUDSKÝCH PRÁVACH
S PARTNERSKÝMI/TRETÍMI KRAJINAMI**

1. Úvod

Ľudské práva nie sú len jednou zo základných hodnôt Európskej únie, ale patria aj medzi kľúčové ciele jej vonkajšej činnosti. Dialógy o ľudských právach sú jedným z hlavných prostriedkov na vykonávanie vonkajšej politiky EÚ v oblasti ľudských práv v súlade s novým akčným plánom pre ľudské práva a demokraciu (2020 – 2024). Únia vypracovala širokú škálu právnych a politických nástrojov vrátane usmernení pre dialógy o ľudských právach s cieľom postaviť ľudské práva do centra svojej činnosti.

Usmernenia EÚ pre dialógy o ľudských právach s tretími krajinami boli prijaté v decembri 2001 (naposledy preskúmané v januári 2009).

V čase, keď sú ľudské práva terčom útokov na celom svete, je dôležitejšie ako kedykoľvek predtým viesť dialógy o ľudských právach a zároveň im dodať nový impulz, aby sa maximalizoval ich vplyv.

Nastal čas tieto usmernenia aktualizovať s cieľom zvýšiť účinnosť dialógov o ľudských právach ako nástroja angažovanosti, a tým posilniť ich **politický význam**. Ide o spoločnú prioritu s členskými štátmi, a to aj zo strany OZEÚ pre ľudské práva, ktorý predsedal niekoľkým dialógom s kľúčovými partnermi a preskúmal možnosť novej angažovanosti prostredníctvom dialógu.

2. Súčasná situácia

EÚ v priebehu rokov nadviazala dialógy o ľudských právach s **rastúcim počtom krajín**. ESVČ vedie v mene vysokého predstaviteľa dialógy/konzultácie o ľudských právach v rámci SZBP, ako aj rokovania podvýborov založených na príslušných dohodách. ESVČ zlepšila a harmonizovala formát a priebeh dialógov. Má zásadný význam, aby sa do dialógov zapojili delegácie EÚ a útvary Komisie. Rovnako má zásadný význam, aby za ne členské štáty naďalej niesli zodpovednosť.

V súčasnosti prebieha približne 60 dialógov a konzultácií o ľudských právach s partnerskými krajinami a regionálnymi zoskupeniami. Nedávno sa začali alebo sa pripravujú nové dialógy. Niektoré dialógy (napr. Rusko a Izrael) sú v súčasnosti zmrazené.

Existujú rôzne druhy dialógov. Prebiehajú dialógy založené na regionálnych alebo bilaterálnych zmluvách a dohodách, ako aj neformálne a formálne dialógy (t. j. dialógy s dohodnutými mandátmi). Niektoré dialógy uskutočňujú delegácie EÚ na miestnej úrovni, napríklad dialógy s Čile a Argentínou. Okrem toho v kontexte rôznych dohôd o spolupráci alebo pridružení s partnerskými krajinami existujú osobitné podvýbory alebo skupiny zaoberajúce sa ľudskými právami, okrem iného v Maroku, Tunisku, Libanone, Jordánsku, Egypte a Iraku. Politické dialógy s krajinami AKT, ktoré sa týkajú najmä otázok ľudských práv, majú okrem toho osobitné modality stanovené v článku 8 Dohody z Cotonou a v príslušnom článku novej dohody o partnerstve, ktorá nahradí dohodu z Cotonou. Okrem toho prebiehajú konzultácie s podobne zmýšľajúcimi krajinami alebo v kontexte osobitného vzťahu, napríklad so Spojenými štátmi, Kanadou, Japonskom a kandidátskymi krajinami. Tieto rôzne druhy dialógov majú mnoho spoločných znakov. To však neznamená, že prebiehajú podľa univerzálneho vzoru. Napríklad konzultácie s podobne zmýšľajúcimi krajinami majú odlišný charakter, keďže sa zameriavajú najmä na otázky spoločného záujmu a spolupráce na multilaterálnych fórach.

Okrem dialógov na úrovni EÚ vedú niektoré členské štáty aj dialógy s určitými tretími krajinami na národnej úrovni.

3. Ciele dialógov o ľudských právach

Dialógy o ľudských právach sú **zakotvené v celkových politických vzťahoch** s týmito krajinami. Hoci je každá krajina/oblasť iná a otázky budú špecifické pre danú krajinu/oblasť, dialóg je kľúčovým nástrojom vykonávania akčného plánu EÚ pre ľudské práva a demokraciu, a preto by mal odrážať jeho priority a prístup. Dialógy by preto mali byť prepojené so stratégiami v oblasti ľudských práv a demokracie pre jednotlivé krajiny.

Dialógy by nemali byť samostatnou „kategóriou“ rokovaní, na ktorú by sa mali bilaterálne diskusie o ľudských právach obmedzovať. Nemali by byť ani výlučnou platformou na riešenie ľudských práv, ktorou by sa vylúčili iné formy bilaterálnej angažovanosti EÚ v oblasti ľudských práv. Dialóg by sa mal považovať za kľúčový prvok trvalej angažovanosti EÚ v oblasti ľudských práv a jeho cieľom by malo byť zlepšiť prácu vykonávanú v teréne, ako aj na multilaterálnych fórach, alebo zvýšiť jej hodnotu. Dialógy o ľudských právach sú súčasťou celkovej angažovanosti v oblasti ľudských práv v danej krajine.

Zároveň je potrebné, aby sa dialógy o ľudských právach **účinne využívali v spojení a súčinnosti s inými nástrojmi** (politické dialógy, verejná diplomacia, demarše, programy a projekty spolupráce, podpora občianskej spoločnosti, monitorovanie volieb) pri presadzovaní priorít a cieľov EÚ v oblasti ľudských práv. Vzájomne sa podporujúci vplyv medzi dialógmi o ľudských právach a inými politickými cieľmi bol obzvlášť zrejмый v prípade systému VSP+, pričom tieto iné politické ciele pôsobia ako katalyzátor obnoveného záujmu partnerskej krajiny viesť zmysluplné a štruktúrované diskusie o ľudských právach s EÚ a dialógy o ľudských právach ponúkajú silnú platformu na diskusiu o cieľoch týkajúcich sa VSP+.

Angažovanosť EÚ v oblasti ľudských práv sa zameriava na **konkrétnu spoluprácu a výsledky**. Preto je nevyhnutné, aby boli takéto dialógy cielené a aby sa zachovala dynamika aj v období medzi zasadnutiami. Ciele jednotlivých dialógov sa môžu líšiť. V zložitých prípadoch je prvoradým cieľom upozorniť na obavy EÚ týkajúce sa situácie v oblasti ľudských práv v komplexnom bilaterálnom vzťahu. Cieľom angažovanosti EÚ v oblasti ľudských práv je však posilnenie spolupráce a plnenie strategických cieľov stanovených v novom akčnom pláne EÚ pre ľudské práva a demokraciu, a nielen výmena rôznych názorov.

Preto je na vzájomnú angažovanosť potrebná **minimálna platforma**. Kľúčovým kritériom zostáva ochota tretej krajiny zlepšiť svoju situáciu v oblasti ľudských práv a otvorene a transparentne spolupracovať s EÚ na širokom spektre otázok v oblasti ľudských práv. Výmena názorov o ľudských právach by mala pokračovať vždy, keď je to možné, a to aj napriek zhoršeniu situácie v oblasti ľudských práv v partnerskej krajine.

Jedným z kľúčových cieľov je **maximalizovať väzby medzi bilaterálnou, regionálnou a multilaterálnou angažovanosťou EÚ**. V čoraz náročnejšom kontexte presadzuje EÚ na multilaterálnych fórach zaoberajúcich sa ľudskými právami spoluprácu medzi regiónmi. Prioritou preto zostáva posilnenie prepojenia medzi dialógmi o ľudských právach a multilaterálnou činnosťou EÚ. Konkrétne to znamená napríklad zlepšenie prepojení medzi príspevkami z procesov OSN v oblasti ľudských práv a dialógmi. V niektorých prípadoch dialógy o ľudských právach pomáhajú identifikovať osobitné potreby krajiny a spôsob, ako môže EÚ čo najlepšie pomôcť a podporiť pokrok.

Vďaka dialógom o ľudských právach sa môžu okrem toho včas odhaliť problémy, ktoré by v budúcnosti mohli viesť ku konfliktom, čím sa môže aktívne podporiť predchádzanie konfliktom.

Dialógy sú skutočnými **partnerskými výmenami** zameranými na spoluprácu s partnerskými/tretími krajinami, ako aj na výmenu najlepších postupov. EÚ musí naďalej mať schopnosť reagovať na žiadosti partnerských krajín o začlenenie vnútorných otázok EÚ do dialógov, čo je trend, ktorý sa v rámci mnohých dialógov vyvíja s rôznou intenzitou. Zásadný význam má podpora **súdržnosti vnútornej a vonkajšej politiky** EÚ v oblasti ľudských práv.

Dialóg by mal byť skutočnou výmenou názorov medzi EÚ a treťou krajinou alebo regionálnou organizáciou, ktorej rozsah a vplyv sa prispôsobuje situácii krajiny v oblasti ľudských práv. Hoci dialógy sú vonkajším nástrojom, predmetom záujmu je aj situácia v oblasti ľudských práv v EÚ, rovnako ako výmena osvedčených postupov, a je dôležité informovať o vnútorných skúsenostiach EÚ v príslušných otázkach, najmä o výzvach a získaných skúsenostiach. Ukázalo sa, že zapojenie útvarov Komisie a špecializovaných agentúr EÚ má pri mnohých dialógoch zásadný význam pre vysvetlenie výziev a politik EÚ.

4. Nadviazanie dialógu o ľudských právach

Nedávno sa začali alebo sa pripravujú nové dialógy.

Nadviazanie nového dialógu sa začína **posúdením**, ktoré vykonáva ESVČ. Mala by sa preukázať jeho jasná pridaná hodnota. K hlavným kritériám patria: do akej miery je vláda ochotná zlepšiť situáciu a aké odhodlanie prejavuje v súvislosti s medzinárodnými dohovormi v oblasti ľudských práv, pripravenosť vlády spolupracovať s mechanizmami OSN, jej postoj voči občianskej spoločnosti a celkový vzťah EÚ s partnerskou krajinou. Posúdenie bude vychádzať aj z týchto zdrojov: správy delegácií EÚ, vedúcich misií, správy OSN a iných medzinárodných alebo regionálnych organizácií, správy mimovládnych organizácií. ESVČ následne predloží svoje posúdenie príslušnej geografickej pracovnej skupine Rady, ktorá má globálny prehľad o vzťahu EÚ s danou treťou krajinou, a to v úzkej spolupráci s pracovnou skupinou pre ľudské práva (COHOM). Pri tejto príležitosti Rada prerokuje, či sa má začať dialóg o ľudských právach, a zaujme pozíciu k ďalším aspektom, ako je **rozsah dialógu uvedený v podrobnom mandáte, na ktorom sa spoločne dohodnú s partnerskou krajinou**.

Rada schváli mandát pre nové dialógy o ľudských právach.

Pred začatím dialógu o ľudských právach s danou krajinou môžu prebehnúť prieskumné rokovania. Tieto poskytujú príležitosť vysvetliť zásady, na ktorých sa zakladá činnosť Únie, ako aj ciele, ktoré chce Únia dosiahnuť, keď navrhuje dialóg o ľudských právach. Pri viacerých príležitostiach boli neformálne diskusie o ľudských právach odrazovým mostíkom na postupné budovanie dôvery a v konečnom dôsledku na nadviazanie formálnejšieho dialógu o ľudských právach (t. j. s dohodnutým mandátom). Je jasné, že neformálny charakter týchto diskusií o ľudských právach má byť dočasný a že v konečnom dôsledku sa predpokladá nadviazanie dialógu o ľudských právach v súlade s pravidlami stanovenými v mandáte. Malo by sa vyvinúť úsilie, aby sa neformálne dialógy v primeranej lehote zmenili na formálne dialógy.

Nadviazanie a existencia dialógu o ľudských právach s partnerskou krajinou nebráni EÚ v tom, aby riešila situáciu v oblasti ľudských práv v tejto krajine na fórach OSN zaoberajúcich sa ľudskými právami.

5. Spolupráca s občianskou spoločnosťou

Dôležitým prvkom dialógov sú konzultácie s aktérmi občianskej spoločnosti (vrátane mimovládnych organizácií a obhajcov ľudských práv). Aktéri občianskej spoločnosti môžu poskytnúť jasný obraz o domácej situácii v oblasti ľudských práv a o možných jednotlivých prípadoch, ako aj technické odborné znalosti o konkrétnych témach. Takéto konzultácie by sa mali uskutočniť v dostatočnom predstihu pred dialógom, aby sa mohli zohľadniť v programe, a štandardnou praxou by mal byť debriefing. Keď sa dialóg uskutočňuje v Bruseli, mohla by sa naplánovať aj prípravná videokonferencia spájajúca miestne subjekty občianskej spoločnosti, ktorá sa osvedčila ako dobrá možnosť.

Zapojenie občianskej spoločnosti prispieva aj k lepšiemu vykonávaniu programu medzi dialógmi.

Účinným nástrojom na zapojenie občianskej spoločnosti z partnerskej krajiny/organizácie do procesu diskusie o ľudských právach s orgánmi alebo regionálnymi organizáciami partnerských krajín a na spoluprácu s ňou sú **semináre občianskej spoločnosti**, na ktoré sú k dispozícii finančné prostriedky EÚ a ktoré sú organizované v nadväznosti na dialógy o ľudských právach. Konkrétne odporúčania, ktoré vyplynú zo seminárov občianskej spoločnosti, by sa prediskutovali so spolupredsedomi dialógu a ich delegáciami popri dialógoch o ľudských právach alebo na osobitnom zasadnutí v ich rámci.

Po dialógoch by sa mal zorganizovať debriefing pre občiansku spoločnosť.

Keď vlády bránia zapojeniu občianskej spoločnosti do dialógov, v rámci dialógu by sa mala priamo danej vláde predostrieť otázka odvetných opatrení.

6. Modality

Kľúčovými slovami v súvislosti s modalitami dialógov o ľudských právach musia zostať celková flexibilita a pragmatizmus. Štandardnou praxou by mali zostať **výročné zasadnutia**. Dôraz by sa mal klásť na investovanie energie a zdrojov do nadväzujúcich činností medzi dvoma zasadnutiami dialógu. Zásadou zostáva **striedanie miesta konania** (Brusel/tretia krajina). Ak fyzické stretnutia nie sú možné, dialógy sa môžu konať prostredníctvom videokonferencie. V rámci dialógov by sa mal zabezpečiť dostatok času na diskusiu o všetkých otázkach.

ESVČ bude informovať členské štáty o vypracovaní návrhu **programu** prostredníctvom príslušnej geografickej pracovnej skupiny Rady a prípadne si vyžiada ich názory. K činnosti geografických pracovných skupín Rady sa pridruží pracovná skupina pre ľudské práva.

Programy dialógov by sa mali vymedziť po vzájomnej dohode s partnerskou krajinou. Je dôležité, aby programy boli vyvážené a odrážali priority oboch strán. Pokiaľ ide o tému dialógov, program sa sústreďuje na celkový vývoj v oblasti ľudských práv na oboch stranách, pričom sa s každým partnerom individuálne vyberú témy na hĺbkovú diskusiu a multilaterálnu spoluprácu. Tieto diskusie sa budú riadiť prioritami stanovenými v akčnom pláne pre ľudské práva a demokraciu. Štandardnou náplňou dialógov by mali zostať ratifikácia a dodržiavanie medzinárodných nástrojov v oblasti ľudských práv a základných pracovných práv a spolupráca s OSN (t. j. Rada pre ľudské práva, VZ OSN, všeobecné pravidelné preskúmanie a osobitné postupy OSN). Môžu sa riešiť aj otázky týkajúce sa dobrej správy vecí verejných a právneho štátu. V prípade potreby sa môžu nastoliť otázky medzinárodného humanitárneho práva. Jednotlivé prípady by sa mali spomenúť počas dialógu (napr. na ilustráciu bodu programu) a/alebo popri ňom (odovzdanie ich zoznamu).

V súlade s akčným plánom pre ľudské práva a demokraciu sa bude uplatňovať hľadisko rodovej rovnosti s cieľom zabezpečiť, aby sa v dialógoch zohľadňovali rodové aspekty.

V súlade s Lisabonskou zmluvou a úlohou vysokého predstaviteľa pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (článok 27 ods. 2 ZEÚ) vedie dialóg ESVČ. ESVČ bude zastúpená na príslušnej úrovni. Tým, že dialógu predsedá OZEÚ pre ľudské práva, sa vyšle jasné posolstvo a impulz politickej angažovanosti EÚ. Na druhej strane by tomu mala zodpovedať podobná úroveň angažovanosti.

Jedným z dôležitých prvkov je aktívna účasť delegácie EÚ na vysokej úrovni v danej krajine, a to aj v prípade, keď sa dialóg uskutočňuje v Bruseli. Na účasť sa prizvú útvary Komisie. V mnohých dialógoch sa ukázalo, že kľúčový význam pre vysvetlenie výziev a politik EÚ má spolupráca so špecializovanými agentúrami EÚ, a najmä s Agentúrou pre základné práva (FRA), preto sa táto spolupráca veľmi podporuje.

Na základe dlhodobej praxe sa prizývajú zástupcovia členských štátov, aby sa zúčastnili ako pozorovatelia.

Všeobecne sa očakáva, že by delegácia tretej krajiny zúčastňujúca sa na dialógu o ľudských právach mala okrem ministerstva zahraničných vecí zahrnúť aj príslušné ministerstvá a správne orgány, ktorých sa program týka (zvyčajne ministerstvá spravodlivosti, vnútra, práce a sociálnych vecí). Príslušné ministerstvá budú okrem toho zodpovedné za nadväzujúce opatrenia a budú mať najväčší osah z výmeny najlepších postupov. Podporuje sa aj prítomnosť národnej inštitúcie pre ľudské práva v danej krajine.

Ak sa dialóg uskutočňuje v partnerskej krajine, mali by byť štandardnou praxou **návštevy na mieste** (napr. v zariadeniach určených na zaistenie, utečeneckých táboroch atď.) súvisiace s bodmi programu dialógu, ako aj návštevy projektov podporovaných EÚ a stretnutia s inštitúciami/orgánmi pôsobiacimi v oblasti ľudských práv. Keď sa dialógy konajú v Bruseli, podobne sa aj tu organizujú miestne návštevy.

7. Výsledky a nadväzujúce opatrenia

Pokiaľ je to možné, vypracuje sa spoločná tlačová správa, v ktorej sa určia oblasti spolupráce a nadväzujúce opatrenia vyplývajúce z dialógu o ľudských právach. Ak sa partnerská krajina nedohodne na vydaní spoločnej tlačovej správy alebo ak sa ukáže, že je ťažké dohodnúť sa na jej znení, môže sa ako spôsob informovania verejnosti vydať tlačová správa EÚ.

Prípadne sa vyžadujú ústne debriefingy s veľvyslanectvami členských štátov na danom mieste, ako aj v rámci geografických pracovných skupín Rady. Písomná správa sa podľa potreby zašle príslušnej geografickej pracovnej skupine Rady a pracovnej skupine pre ľudské práva. Pracovná skupina pre ľudské práva bude počas celého roka dostávať pravidelné a včasné aktuálne informácie o dialógoch, a to aj o nových trendoch a kľúčových výsledkoch. Okrem toho bude pokrok dosiahnutý v rámci dialógov podľa potreby posudzovať príslušná geografická pracovná skupina Rady v spolupráci s pracovnou skupinou pre ľudské práva. Členské štáty si budú tiež podľa potreby pravidelne vymieňať informácie o bilaterálnych dialógoch o ľudských právach s cieľom zabezpečiť súlad medzi bilaterálnymi dialógmi o ľudských právach a dialógmi EÚ o ľudských právach.

Budovanie dôvery a spolupráca s tretími krajinami v otázkach ľudských práv, ktoré považujú za obzvlášť chýlostivé a citlivé, je samo osebe dôležitým výsledkom. V prípade niektorých krajín by sa však okrem spoločného komuniké o dialógu mohol tejto tretej krajine navrhnúť **operačný plán** týkajúci sa nadväzujúcich opatrení, ktorý by v mesiacoch nasledujúcich po dialógoch mal pomôcť príslušnej delegácii v práci. Je dôležité, aby sa v dialógoch zachovala dynamika medzi zasadnutiami. Preto je v období medzi dialógmi dôležité monitorovať pokrok. S cieľom zachovať zameranie a dynamiku medzi dialógmi by sa mala zvážiť aj možnosť bilaterálnej návštevy OZEÚ v polovici obdobia alebo virtuálna konzultácia s jeho partnermi z dialógu.

Spolupráca vyplývajúca z dialógu o ľudských právach môže mať rôzne formy, napríklad: technická pomoc/výmena skúseností s členskými štátmi, financovanie projektov/programov na témy, o ktorých sa diskutovalo v rámci dialógu, spolupráca na multilaterálnych fórach, spoločné vyhlásenie o tematických otázkach, podujatia/konferencie/semináre a ďalšie bilaterálne konzultácie v nadväznosti na ne. Dialógy nie vždy prinášajú okamžité, merateľné a viditeľné výsledky. To podnecuje kritiku, pokiaľ ide o ich užitočnosť, najmä zo strany občianskej spoločnosti. Preto je potrebné aktívne identifikovať operačné výsledky a vytvoriť nadväzujúce mechanizmy.