

Bruselj, 22. februar 2021
(OR. en)

6279/21

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

IZID POSVETOVANJA

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Datum:	22. februar 2021
Prejemnik:	delegacije
Zadeva:	Revidirane smernice EU za dialog o človekovih pravicah s partnerskimi/tretjimi državami

V prilogi vam pošiljamo revidirane smernice EU za dialog o človekovih pravicah s partnerskimi/tretjimi državami, ki jih je Svet odobril na 3785. seji 22. februarja 2021.

**REVIDIRANE SMERNICE EU ZA DIALOG O ČLOVEKOVIH PRAVICAH S
PARTNERSKIMI/TRETJIMI DRŽAVAMI**

1. Uvod

Človekove pravice niso le ena od temeljnih vrednot Evropske unije, temveč so tudi med ključnimi cilji njenega zunanjega delovanja. V skladu z novim akcijskim načrtom za človekove pravice in demokracijo (2020–24) so dialogi o človekovih pravicah eden izmed glavnih načinov izvajanja zunanje politike EU na področju človekovih pravic. Da bi človekove pravice postavila v središče svojega delovanja, je Unija razvila širok nabor pravnih in političnih instrumentov, vključno s smernicami za dialoge o človekovih pravicah.

Smernice EU za dialog o človekovih pravicah s tretjimi državami so bile sprejete decembra 2001 (in bile nazadnje pregledane januarja 2009).

V času, ko so človekove pravice ogrožene po vsem svetu, je bolj kot kdaj koli prej pomembno nadaljevati dialoge o človekovih pravicah in jih hkrati poživiti, da bi čim bolj povečali njihov učinek.

Čas je za obnovitev teh smernic, da bi dialogi o človekovih pravicah postali učinkovitejše orodje za sodelovanje, s čimer bi se povečal njihov **politični pomen**. To je skupna prednostna naloga Unije in držav članic ter posebnega predstavnika EU za človekove pravice, ki je predsedoval številnim dialogom s ključnimi partnerji in preučil možnost novega sodelovanja prek dialoga.

2. Trenutno stanje

EU je skozi leta vzpostavljala dialoge o človekovih pravicah z **vse večjim številom držav**. ESZD v imenu visokega predstavnika vodi dialoge/posvetovanja o človekovih pravicah v okviru SZVP ter usmerja pododbore, ki temeljijo na sporazumu. ESZD je izboljšala in uskladila obliko in potek dialogov. Sodelovanje delegacij EU in služb Komisije je pri tem bistveno. Prav tako je ključno, da se ohrani odgovornost držav članic.

Trenutno poteka okoli 60 dialogov in posvetovanja o človekovih pravicah s partnerskimi državami in regionalnimi skupinami. Nedavno so bili vzpostavljeni novi dialogi ali pa so predvideni. Nekateri dialogi (npr. z Rusijo in Izraelom) so trenutno zamrznjeni.

Obstajajo različne vrste dialogov. Na eni strani so dialogi, ki temeljijo na regionalnih ali dvostranskih pogodbah in sporazumih, ter neformalni in formalni dialogi (tj. dialogi z dogovorjenimi mandati). Delegacije EU izvajajo nekatere dialoge na lokalni ravni, na primer s Čilom in Argentino. Poleg tega so bili v okviru različnih sporazumov o sodelovanju ali pridružitvenih sporazumov s partnerskimi državami ustanovljeni posebni pododbori ali skupine, ki se ukvarjajo s človekovimi pravicami, med drugim z Marokom, Tunizijo, Libanonom, Jordanijo, Egiptom in Irakom. Poleg tega imajo politični dialogi z državami AKP, ki zajemajo predvsem vprašanja človekovih pravic, posebne modalitete, kot so določene v členu 8 Sporazuma iz Cotonouja in ustreznem členu novega sporazuma o partnerstvu, ki bo nasledil Sporazum iz Cotonouja. Poleg tega potekajo posvetovanja s podobno mislečimi državami ali v okviru posebnih odnosov, na primer z Združenimi državami Amerike, Kanado, Japonsko in državami kandidatkami. Med temi različnimi vrstami dialogov obstaja veliko skupnih značilnosti. Vendar to ne pomeni, da za vse obstaja enotna ureditev. Na primer, posvetovanja s podobno mislečimi državami sledijo drugačnemu vzorcu, saj je poudarek predvsem na vprašanjih skupnega interesa in sodelovanju v večstranskih forumih.

Poleg dialogov na ravni EU imajo številne države članice dialoge z različnimi tretjimi državami tudi na nacionalni ravni.

3. Cilji dialogov o človekovih pravicah

Dialogi o človekovih pravicah so **del splošnih političnih odnosov** z državami. Čeprav se vsaka država/regija razlikuje od drugih in so vprašanja specifična za to državo/regijo, je dialog ključno sredstvo za izvajanje akcijskega načrta EU za človekove pravice in demokracijo, zato bi moral odražati njegove prednostne naloge in pristop. Dialogi bi zato morali biti povezani s strategijami posameznih držav na področju človekovih pravic in demokracije.

Ne bi smeli biti sami sebi namen in omejevati dvostranskih razprav o človekovih pravicah. Prav tako ne bi smeli biti izključna platforma za obravnavanje človekovih pravic, ki izključuje druge oblike dvostranskega sodelovanja EU na področju človekovih pravic. Dialog bi bilo treba obravnavati kot ključni element trajnega delovanja EU na področju človekovih pravic in si prizadevati za povečanje vrednosti dela, ki se izvaja na terenu in v večstranskih forumih. Dialogi o človekovih pravicah so del splošnega sodelovanja z neko državo na področju človekovih pravic.

Hkrati je treba dialoge o človekovih pravicah **uporabljati učinkovito, v povezavi in sinergiji z drugimi instrumenti** (političnimi dialogi, javno diplomacijo, demaršami, programi in projekti sodelovanja, podporo civilni družbi, spremljanjem volitev) za spodbujanje prednostnih nalog in ciljev EU na področju človekovih pravic. Skupni učinek dialogov o človekovih pravicah in drugih ciljev politike, ki se vzajemno podpirajo, je predvsem opazen v primeru sheme GSP+; rezultat slednje je obnovljen interes partnerske države za plodne in strukturirane razprave o človekovih pravicah z EU, medtem ko je dialog o človekovih pravicah močna platforma za razpravo o ciljih, povezanih z GSP+.

Prizadevanja EU na področju človekovih pravic so namenjena **konkretnemu sodelovanju in doseganju rezultatov**. Zato je bistvenega pomena, da so takšni dialogi usmerjeni v rezultate, pa tudi, da v času med posameznimi zasedanji na zamrejo. Cilji dialogov se lahko od primera do primera razlikujejo. V težkih primerih je prvi pomemben cilj, da se pri zapletenem dvostranskem odnosu zabeležijo pomisleki EU v zvezi s stanjem človekovih pravic. Vendar je cilj prizadevanj EU na področju človekovih pravic okrepitev sodelovanja in uresničevanje strateških ciljev, kot so določeni v novem akcijskem načrtu EU za človekove pravice in demokracijo, in ne le izmenjava stališč.

Zato je za vzajemno sodelovanje potrebna neka **minimalna platforma**. Ključno merilo ostaja pripravljenost tretje države, da izboljša stanje na področju človekovih pravic ter odprto in pregledno sodeluje z EU glede širokega spektra vprašanj s področja človekovih pravic. Izmenjava mnenj o človekovih pravicah bi se morala nadaljevati, kadar koli je to mogoče, tudi če se v partnerski državi poslabšajo razmere na področju človekovih pravic.

Eden od ključnih ciljev je, **da se povezave med dvostranskim, regionalnim in večstranskim sodelovanjem EU kar najbolj povečajo**. EU se v vse bolj zahtevnih razmerah zavzema za medregionalno sodelovanje v večstranskih forumih za človekove pravice. Zato ostaja prednostna naloga krepitev povezave med dialogi o človekovih pravicah in večstranskim delovanjem EU. Konkretno to pomeni, da se na primer izboljša povezava med prispevkom procesov OZN na področju človekovih pravic in dialogi. V nekaterih primerih dialogi o človekovih pravicah pomagajo opredeliti specifične potrebe države ter način, kako lahko EU najboljše pomaga in podpre napredek.

Poleg tega je z dialogi o človekovih pravicah že na začetni stopnji mogoče opredeliti težave, ki bi lahko privedle do konfliktov, in tako dejavno podpreti njihovo preprečevanje.

Dialogi so pristne **medsebojne izmenjave**, namenjene sodelovanju s partnerskimi/tretjimi državami in izmenjavi najboljših praks. EU se mora še naprej odzivati na prošnje partnerskih držav, da se vključijo notranja vprašanja EU; ta trend se je v okviru posameznih dialogov razvijal z različno intenzivnostjo. Spodbujanje **skladnosti med notranjo in zunanjo politiko** EU na področju človekovih pravic je bistvenega pomena.

Dialog bi moral biti dejanska izmenjava mnenj med EU in tretjo državo ali regionalno organizacijo, obseg in vpliv te izmenjave pa prilagojena stanju človekovih pravic v tej državi. Dialogi so sicer zunanji instrument, vendar pa je pomembno tudi stanje človekovih pravic v EU, kot tudi izmenjava dobrih praks in obveščanje o izkušnjah v zvezi z zadevnimi vprašanji, pridobljenih znotraj EU, predvsem izzivi in pridobljenimi spoznanji. Sodelovanje služb Komisije in specializiranih agencij EU se je izkazalo za ključno pri številnih dialogih v zvezi s pojasnjevanjem izzivov in politik EU.

4. Vzpostavitev dialoga o človekovih pravicah

Nedavno so bili vzpostavljeni novi dialogi ali pa so predvideni.

Vzpostavitev novega dialoga se začne z **oceno**, ki jo opravi ESZD. Dokazati je treba nedvomno dodano vrednost. Med merila ocene sodijo: vprašanje, do katere mere je vlada pripravljena izboljšati stanje, raven zavezanosti, ki jo izkazuje vlada, kar zadeva mednarodne konvencije o človekovih pravicah, ter njena pripravljenost za sodelovanje z mehanizmi OZN, njen odnos do civilne družbe in splošni odnosi EU s partnersko državo. Ocena bo med drugim temeljila na naslednjih virih: poročilih delegacij EU in vodij misij, poročilih OZN in drugih mednarodnih ali regionalnih organizacij ter poročilih nevladnih organizacij. Nato bo ESZD v tesnem sodelovanju z Delovno skupino za človekove pravice (COHOM) svojo oceno predstavila ustrezni geografski delovni skupini Sveta, ki ima splošen pregled nad odnosi EU z zadevno tretjo državo. Ob tej priložnosti bo Svet razpravljal o tem, ali naj začne dialog o človekovih pravicah, in zavzel stališče o drugih vidikih, kot je **obseg dialoga, kot je določen v natančno opredeljenem mandatu, ki je bil dogovorjen skupaj s partnersko državo**.

Svet odobri mandat za nove dialoge o človekovih pravicah.

Pred začetkom dialoga o človekovih pravicah z določeno državo lahko potekajo poskusni razgovori. Ti razgovori pomenijo priložnost, da se pojasnijo načela, na katerih temeljijo ukrepi EU, ter cilji Unije, ko ta predlaga dialog o človekovih pravicah. V številnih primerih so bile neformalne razprave o človekovih pravicah odskočna deska za postopno vzpostavitev zaupanja in naknaden prehod na bolj formalen dialog o človekovih pravicah (tj. z dogovorjenim mandatom). Seveda je mišljeno, da naj bi bile te razprave o človekovih pravicah neformalne zgolj začasno in da je v končni fazi predviden prehod na dialog o človekovih pravicah v skladu z uveljavljenimi pravili, kot so določena v mandatu. Prizadevati bi si bilo treba, da se neformalni dialogi v razumnem času razvijejo v formalne.

Vzpostavitev in potek dialoga o človekovih pravicah s partnersko državo Uniji ne preprečujeta, da bi v okviru forumov OZN za človekove pravice obravnavala razmere na področju človekovih pravic v tej državi.

5. Sodelovanje s civilno družbo

Posvetovanja z akterji civilne družbe (vključno z nevladnimi organizacijami in zagovorniki človekovih pravic) so bistven element dialogov. Akterji civilne družbe lahko zagotovijo jasno sliko stanja človekovih pravic in morebitnih posameznih primerov v njihovi državi ter tehnično strokovno znanje o specifičnih temah. Takšna posvetovanja bi se morala odviti precej časa pred začetkom dialoga, da bi se upoštevala pri pripravi dnevnega reda, poročanje pa bi moralo postati običajna praksa. Med dialogom v Bruslju bi lahko predvideli tudi pripravljeno videokonferenco, ki bi povezala lokalne akterje civilne družbe, kar se je v preteklosti že izkazalo za dobro rešitev.

Sodelovanje civilne družbe prispeva tudi k boljšemu uveljavljanju človekovih pravic v času med dvema dialogoma.

Seminarji civilne družbe, za katere so na voljo finančna sredstva EU in so organizirani vzporedno z dialogi o človekovih pravicah, so učinkovito orodje za sodelovanje s civilno družbo iz partnerske države/organizacije in njeno vključitev v proces razpravljanja o človekovih pravicah z organi partnerskih držav ali regionalnimi organizacijami. O konkretnih priporočilih, ki izhajajo iz seminarjev civilne družbe, se bo razpravljalo s sopredsedujočima dialogu in njunimi delegacijami ob robu posebne seje v okviru dialogov o človekovih pravicah oziroma med njo.

Po dialogih naj bi bilo organizirano poročanje civilni družbi.

Kadar vlade ovirajo sodelovanje civilne družbe v dialogih, bi bilo treba vprašanje povračilnih ukrepov obravnavati neposredno z vlado v okviru dialoga.

6. Modalitete

Splošna prožnost in pragmatizem morata ostati ključna koncepta, kar zadeva načine poteka dialogov o človekovih pravicah. **Letna zasedanja** bi morala ostati običajna praksa. Poudarek bi moral biti na vlaganju energije in virov v dejavnosti spremljanja med dvema zasedanjema dialoga. Še vedno velja načelo **izmeničnih lokacij** (Bruselj/tretja država). Kadar fizične seje niso mogoče, lahko dialog poteka prek videokonference. V okviru dialogov bi moralo biti zagotovljeno dovolj časa za razpravo o vseh vprašanjih.

ESZD bo prek ustrezne geografske delovne skupine Sveta države članice obveščala o pripravi osnutka **dnevnega reda** in po potrebi pridobila njihova stališča. Delovna skupina COHOM bo sodelovala pri delu geografskih delovnih skupin Sveta.

Dnevne rede dialogov bi bilo treba opredeliti sporazumno s partnersko državo. Pomembno je, da so dnevni redi uravnoteženi in odražajo prednostne naloge obeh strani. Vsebinsko je dnevni red usmerjen na splošni razvoj stanja na področju človekovih pravic obeh strani, posamezne teme – izbrane z vsako partnersko državo posebej – za poglobljeno razpravo in večstransko sodelovanje. Te razprave bodo temeljile na prednostnih nalogah iz akcijskega načrta za človekove pravice in demokracijo. Ratifikacija in spoštovanje mednarodnih instrumentov na področju človekovih pravic in temeljnih pravic delavcev ter sodelovanje z OZN (tj. Svet za človekove pravice, GSZN, splošni redni pregled in posebni postopki OZN) bi morali ostati običajna značilnost dialogov. Lahko se obravnavajo tudi vprašanja, povezana z dobrim upravljanjem in pravno državo, po potrebi pa tudi vprašanja mednarodnega humanitarnega prava. Posamezne primere je treba obravnavati med (npr. za ponazoritev točke dnevnega reda) in/ali ob robu (predložitve seznama) dialoga.

V skladu z akcijskim načrtom za človekove pravice in demokracijo se bo vključevanje načela enakosti spolov uporabljalo za zagotovitev, da bo v okviru dialogov upoštevan vidik spola.

ESZD vodi dialog v skladu z Lizbonsko pogodbo in vlogo visokega predstavnika za zunanje zadeve in varnostno politiko (člen 27(2) PEU). ESZD bo zastopana na ustrezni ravni. Dejstvo, da je predsedujoči PPEU za človekove pravice, veliko pove o političnem udejstvovanju in zagonu EU. Bilo bi zaželeno, da tudi druga stran pokaže podobno zavzetost.

Dejavno sodelovanje delegacije EU na visoki ravni v zadevni državi je bistven element, tudi kadar dialog poteka v Bruslju. K sodelovanju so vabljeni tudi službe Komisije. Sodelovanje s specializiranimi agencijami EU in predvsem Agencijo za temeljne pravice (FRA) se je v številnih dialogih izkazalo za ključno pri pojasnjevanju izzivov in politik EU, zato se odločno spodbuja.

Predstavniki držav članic so na podlagi dolgoletne prakse vabljeni k sodelovanju kot opazovalci.

Od delegacije tretjih držav v dialogu o človekovih pravicah se na splošno pričakuje, da poleg makrofinančne pomoči vključuje tudi resorna ministrstva in uprave, ki jih zadeva dnevni red (običajno ministrstva za pravosodje, notranje zadeve, delo in socialne zadeve). Poleg tega bodo za nadaljnje ukrepanje pristojna resorna ministrstva, ki bodo imela največ koristi od izmenjave najboljših praks. Spodbuja se tudi prisotnost nacionalne institucije za človekove pravice v zadevni državi.

Ko dialog poteka v partnerski državi, bi morala biti običajna praksa **obiskov lokacij** (npr. centrov za pridržanje, begunskih taborišč itd.), povezanih s točkami dnevnega reda dialoga, ter obiski na lokacijah projektov, ki jih podpira EU, in srečanja z institucijami/organi, povezanimi s človekovimi pravicami. Podobno se izvajajo tudi obiski na lokacijah, kadar dialogi potekajo v Bruslju.

7. Izid in nadaljnji ukrepi

Kjer je mogoče, se pripravi skupno sporočilo za javnost z opredelitvijo področij sodelovanja in nadaljnjega ukrepanja, ki izhajajo iz dialoga o človekovih pravicah. Kadar se partnerska država ne strinja z objavo skupnega sporočila za javnost ali se izkaže, da se je težko dogovoriti o besedilu, se kot ena od možnosti obveščanja javnosti lahko izda sporočilo EU za javnost.

Po potrebi se izvede ustno poročanje veleposlaništvom držav članic na lokalni ravni in v geografskih delovnih skupinah Sveta. Pisno poročilo se po potrebi pošlje ustrezni geografski delovni skupini Sveta in delovni skupini COHOM. Delovna skupina COHOM bo skozi vse leto prejela redne in pravočasne informacije o dialogih, tudi o novih trendih in ključnih rezultatih. Poleg tega bo napredek, dosežen v dialogih, po potrebi ocenila ustrezna geografska delovna skupina Sveta v sodelovanju s COHOM. Države članice si bodo po potrebi tudi redno izmenjevale informacije o dvostranskih dialogih o človekovih pravicah, da bi zagotovile skladnost med dvostranskimi dialogi o človekovih pravicah in dialogi EU o človekovih pravicah.

Krepitev zaupanja in sodelovanje s tretjimi državami glede vprašanj človekovih pravic, ki jih štejejo za posebej delikatna in občutljiva, je že sam po sebi pomemben rezultat. Vendar bi lahko z nekaterimi državami poleg skupnega sporočila o dialogu tej tretji državi predlagali tudi **operativni načrt** za nadaljnje ukrepanje, da bi zadevni delegaciji pomagali pri delu v mesecih po opravljenih dialogih. Pomembno je, da dialogi med zasedanji potekajo neprekinjeno. Zato je bistveno, da se v tem času spremlja napredek. Razmisliti bi bilo treba tudi o vmesnem dvostranskem obisku PPEU ali virtualnem posvetovanju s sogovorniki v okviru dialoga, da bi med dialogi ohranili usmerjenost in zagon.

Sodelovanje, ki izhaja iz dialoga o človekovih pravicah, ima lahko različne oblike, na primer: tehnična pomoč/izmenjava izkušenj z državami članicami, financiranje projektov/programov o temah, obravnavanih v dialogu, sodelovanje v večstranskih forumih, skupna izjava o tematskih vprašanjih, dogodki/konference/delavnice in nadaljnja dvostranska posvetovanja v okviru nadaljnjega ukrepanja. Dialogi ne prinašajo vedno takojšnjih, merljivih in vidnih rezultatov. To vzbuja kritike glede njihove koristnosti, predvsem s strani civilne družbe. Zato je treba proaktivno opredeliti operativne rezultate in vzpostaviti mehanizme za spremljanje.