



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 22 februari 2021
(OR. en)

6279/21

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

LÄGESRAPPORT

från:	Rådets generalsekretariat
av den:	22 februari 2021
till:	Delegationerna
Ärende:	EU:s reviderade riktlinjer för dialoger om mänskliga rättigheter med partnerländer/tredjeländer

För delegationerna bifogas EU:s reviderade riktlinjer för dialoger om mänskliga rättigheter med partnerländer/tredjeländer, som antogs av rådet vid dess 3785:e möte den 22 februari 2021.

EU:S REVIDERADE RIKTLINJER FÖR DIALOGER OM MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER MED PARTNERLÄNDER/TREDJELÄNDER

1. Inledning

Mänskliga rättigheter är inte bara ett av Europeiska unionens grundläggande värden, utan hör också till de viktigaste målen för unionens yttre åtgärder. Dialogerna om mänskliga rättigheter är ett av de viktigaste medlen för genomförandet av EU:s externa politik för mänskliga rättigheter i linje med den nya handlingsplanen för mänskliga rättigheter och demokrati (2020–2024). I syfte att sätta de mänskliga rättigheterna i centrum för unionens åtgärder har EU utvecklat ett stort antal rättsliga och politiska instrument, inbegripet riktlinjer för dialoger om mänskliga rättigheter.

EU:s riktlinjer för dialoger om mänskliga rättigheter med tredjeländer antogs i december 2001 (den senaste översynen gjordes i januari 2009).

Vid en tidpunkt då de mänskliga rättigheterna är utsatta för angrepp i hela världen är det viktigare än någonsin att föra dialoger om mänskliga rättigheter och att samtidigt blåsa nytt liv i dialogerna för att deras inverkan ska bli så stor som möjligt.

Det är nu dags att förnya dessa riktlinjer för att dialogerna om mänskliga rättigheter ska bli ett effektivare verktyg för engagemang och sålunda få ökad **politisk relevans**. Prioriteringen är gemensam för medlemsstaterna och unionen, däribland för EU:s särskilda representant för mänskliga rättigheter, som har lett ett antal dialoger med viktiga partner och undersökt möjligheten att skapa nytt samarbete genom dialog.

2. Den rådande situationen

Under årens lopp har EU upprättat dialoger om mänskliga rättigheter med **allt fler länder**.

Europeiska utrikestjänsten leder, på den höga representantens vägnar, dialoger och samråd om mänskliga rättigheter inom ramen för Gusp samt inom de avtalsbaserade underkommittéerna.

Utrikestjänsten har förbättrat och harmoniserat dialogernas format och det sätt på vilket de genomförs. EU-delegationernas och kommissionsavdelningarnas medverkan i dialogerna har varit av avgörande betydelse. Det är också mycket viktigt att medlemsstaterna har ett fortsatt egenansvar.

Det pågår för närvarande ungefär 60 dialoger och samråd om mänskliga rättigheter med partnerländer och regionala grupperingar. Nya dialoger har nyligen inletts eller är planerade. Vissa dialoger (t.ex. med Ryssland och Israel) ligger för närvarande på is.

Det förekommer olika typer av dialoger. Det finns dialoger som bygger på regionala eller bilaterala fördrag och avtal samt informella och formella dialoger (dvs. dialoger med överenskomna mandat). Vissa dialoger hålls lokalt av EU-delegationerna, t.ex. dialogerna med Chile och Argentina. Dessutom finns det särskilda underkommittéer eller grupper som arbetar med mänskliga rättigheter inom ramen för olika samarbetsavtal eller associeringsavtal som ingåtts med partnerländer som Marocko, Tunisien, Libanon, Jordanien, Egypten och Irak. Dessutom omfattas de politiska dialogerna med AVS-länderna, som framför allt rör människorättsfrågor, av särskilda villkor som anges i artikel 8 i Cotonouavtalet och i motsvarande artikel i det nya partnerskapsavtal som ska ersätta Cotonouavtalet. Samråd förs också med likasinnade länder eller med länder som omfattas av särskilda förbindelser, såsom Förenta staterna, Kanada, Japan och kandidatländerna. Det finns många likheter mellan dessa olika typer av dialoger. Detta innebär dock inte att det finns ett system som passar alla. Exempelvis följer samråden med likasinnade länder ett annat mönster eftersom fokus främst ligger på frågor av gemensamt intresse och på samarbetet i multilaterala forum.

Förutom dialogerna på EU-nivå för vissa medlemsstater även dialoger på nationell nivå med vissa tredjeländer.

3. Syftet med dialoger om mänskliga rättigheter

Dialogerna om mänskliga rättigheter **utgör en del av de övergripande politiska förbindelserna** med länderna. Trots att alla länder och regioner är olika och frågorna kommer att vara specifika för det berörda landet eller den berörda regionen, är dialogen ett viktigt verktyg för genomförandet av EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati och bör därför återspegla handlingsplanens prioriteringar och strategi. Dialogerna bör därför vara kopplade till landsstrategierna för mänskliga rättigheter och demokrati.

Dialogerna bör inte vara någon fristående struktur till vilken de bilaterala diskussionerna om mänskliga rättigheter inskränks. De bör heller inte vara en plattform där man enbart behandlar frågor om mänskliga rättigheter, medan man utesluter andra former av EU:s bilaterala samarbete på människorättsområdet. Dialogen bör ses som ett centralt inslag i EU:s fortsatta engagemang för mänskliga rättigheter och man bör med hjälp av den sträva efter att stärka eller ge mervärde åt det arbete som utförs på fältet och i multilaterala forum. Dialogerna om mänskliga rättigheter är en del av det övergripande samarbetet kring mänskliga rättigheter med det berörda landet.

Samtidigt måste dialoger om mänskliga rättigheter **användas effektivt i samverkan och synergi med andra instrument** (politiska dialoger, offentlig diplomati, démarches, samarbetsprogram och samarbetsprojekt, stöd till civilsamhället och valövervakning) för att man ska kunna främja EU:s prioriteringar och mål på människorättsområdet. Det sätt på vilket dialoger om mänskliga rättigheter och andra politiska mål ömsesidigt stöder varandra har varit särskilt tydligt i fråga om den särskilda stimulansordningen för hållbar utveckling och gott styre (GSP+), som har fungerat som en katalysator för förnyat intresse hos partnerlandet när det gäller att föra meningsfulla och strukturerade människorättsdiskussioner med EU, samtidigt som dialogerna har erbjudit en stark plattform för diskussioner om GSP+-relaterade mål.

EU:s engagemang för mänskliga rättigheter syftar till **konkret samarbete och konkreta resultat**. Det är därför av avgörande betydelse att dialogerna är resultatnriktade och hålls vid liv även mellan mötena. De olika dialogerna kan ha olika syften. I svåra fall är ett första viktigt mål att framhålla EU:s oro över människorättsituationen i komplexa bilaterala förhållanden. Genom sitt engagemang för mänskliga rättigheter vill EU dock stärka samarbetet och försöka uppnå strategiska mål i enlighet med EU:s nya handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati och inte bara ägna sig åt ett åsiktsutbyte.

Därför krävs en **minimiplattform** för ömsesidigt engagemang. Ett tredjelands beredskap att förbättra sin människorättssituation och att med öppenhet och transparens föra en dialog med EU om ett stort antal människorättsfrågor förblir ett centralt kriterium. Diskussionerna om mänskliga rättigheter bör fortsätta när så är möjligt, även om ett partnerlands människorättssituation försämras.

Ett centralt mål är att **maximera kopplingarna mellan EU:s bilaterala, regionala och multilaterala engagemang**. I en allt svårare situation har EU verkat för regionöverskridande samarbete i multilaterala människorättsforum. Därför är en förstärkning av kopplingen mellan människorättsdialoger och EU:s multilaterala åtgärder fortfarande en prioritering. Rent konkret innebär det till exempel att förbättra kopplingarna mellan underlag från FN:s människorättsprocesser och dialogerna. I vissa fall bidrar människorättsdialogerna till fastställandet av landets specifika behov och av hur EU på bästa sätt kan bistå och stödja framsteg.

Dessutom kan man i människorättsdialogerna på ett tidigt stadium upptäcka problem som riskerar att utvecklas till konflikter, och därmed kan de aktivt bidra till det konfliktförebyggande arbetet.

Dialogerna är rena **peer-to-peer-utbyten** som syftar till samarbete med partnerländer/tredjeländer och utbyte av bästa praxis. EU måste vara lyhört för partnerländers önskemål om att även ta upp EU-interna frågor, en tendens som i varierande grad vuxit sig starkare i ett antal olika dialoger. Att främja **samstämmigheten mellan inre och yttre** åtgärder i fråga om mänskliga rättigheter är av avgörande vikt.

En dialog bör vara ett verkligt utbyte av åsikter mellan EU och tredjelandet eller den regionala organisationen, och omfattningen och tyngden anpassas till landets människorättssituation. Även om dialogerna är ett externt instrument är människorättssituationen inom EU av intresse, liksom utbytet av god praxis, och det är viktigt att EU delar med sig av unionsinterna erfarenheter när det gäller de aktuella frågorna, särskilt utmaningar och lärdomar som dragits. I ett flertal dialoger har kommissionens avdelningar och specialiserade EU-organ deltagit, vilket varit avgörande för att kunna förklara EU:s utmaningar och politik.

4. Att upprätta en människorättsdialog

Nya dialoger har nyligen upprättats eller är planerade.

Upprättandet av en ny dialog börjar med att utrikestjänsten gör en **bedömning**. Ett tydligt mervärde bör påvisas. Till de vägledande kriterierna hör: hur pass villig regeringen är att förbättra situationen och i vilken utsträckning åtaganden görs avseende internationella konventioner om mänskliga rättigheter, hur pass beredd regeringen är att samarbeta med FN:s mekanismer och vilken inställning den har till det civila samhället, samt EU:s övergripande förbindelser med partnerlandet. Bedömningen grundar sig bland annat på rapporter från EU-delegationer, uppdragschefer, FN och andra internationella eller regionala organisationer samt från icke-statliga organisationer. Därefter lägger utrikestjänsten fram sin bedömning för relevant geografisk arbetsgrupp vid rådet, som har överblick över EU:s förbindelser med tredjelandet i fråga, i nära samarbete med arbetsgruppen för de mänskliga rättigheterna. Samtidigt diskuterar rådet huruvida en människorättsdialog ska inledas och intar ståndpunkter i fråga om andra aspekter såsom **dialogens omfattning enligt det detaljerade mandat som man enats om tillsammans med partnerlandet**.

Rådet godkänner mandat för nya människorättsdialoger.

Innan människorättsdialogen med det berörda landet inleds kan förberedande diskussioner föras. Diskussionerna ger tillfälle att förklara vilka principer som Europeiska unionens åtgärder baseras på samt vilka mål unionen vill uppnå genom att föreslå en människorättsdialog. Vid ett flertal tillfällen har informella diskussioner om mänskliga rättigheter fungerat som en språngbräda mot förtroendebyggande över tid och i slutändan mot en mer formell människorättsdialog (dvs. med ett överenskommet mandat). Dessa människorättsdialogers informella karaktär är förstås avsedd att vara tillfällig och tanken är att man i slutändan ska övergå till människorättsdialoger i enlighet med fastställda bestämmelser, som anges i mandatet. Man bör sträva efter att säkerställa att de informella dialogerna utvecklas till formella dialoger inom en rimlig tidsperiod.

Upprättandet och förekomsten av en människorättsdialog med ett partnerland hindrar inte EU från att ta upp människorättssituationen i det landet i FN:s forum för mänskliga rättigheter.

5. Samspel med det civila samhället

Samråd med det civila samhällets aktörer (däribland icke-statliga organisationer och människorättsförsvarare) är ett avgörande inslag i dialogerna. Det civila samhällets aktörer kan ge en tydlig bild av den inhemska människorättssituationen och av eventuella enskilda fall och bidra med teknisk sakkunskap i specifika frågor. Sådana samråd bör hållas i god tid före dialogen så att de kan fungera som underlag för dagordningen och ett avrapporteringsmöte bör vara standardförfarande. Ett alternativ som visat sig fungera bra är att hålla en förberedande videokonferens med lokala aktörer inom det civila samhället, om dialogen äger rum i Bryssel.

Deltagande av det civila samhällets aktörer bidrar också till bättre genomförande mellan dialogerna.

Seminarier med det civila samhället som kan finansieras av EU och som anordnas i direkt anslutning till människorättsdialoger är ett kraftfullt verktyg för att samarbeta med och engagera det civila samhället i partnerlandet/organisationen i processen med att diskutera mänskliga rättigheter med partnerlandets myndigheter eller den regionala organisationen. Konkreta rekommendationer som härrör från seminarier med det civila samhället kan diskuteras av dialogens medordföranden och deras delegationer i anslutning till/under ett särskilt möte inom ramen för människorättsdialogerna.

Ett avrapporteringsmöte bör anordnas för det civila samhället efter dialogerna.

När regeringar hindrar det civila samhällets deltagande i dialogerna bör frågan om repressalier tas upp direkt med regeringen inom ramen för dialogen.

6. Riktlinjer

Övergripande flexibilitet och pragmatism måste förbli ledorden i samband med riktlinjerna för människorättsdialoger. **Årliga möten** bör förbli standard. Fokus bör ligga på att investera energi och resurser i uppföljande verksamhet mellan två möten i dialogen. Principen är fortfarande att **omväxlande hålla mötena i Bryssel respektive tredjelandet**. Om fysiska möten inte är möjliga kan dialoger hållas via videokonferens. Tillräcklig tid för att diskutera samtliga frågor bör säkerställas i dialogen.

Utrikestjänsten ska informera medlemsstaterna om utarbetandet av utkastet till **dagordning** via relevant geografisk arbetsgrupp vid rådet och samråda med dem i lämpliga fall. Arbetsgruppen för de mänskliga rättigheterna ska delta i de geografiska arbetsgruppernas arbete.

Dagordningar för dialogerna bör fastställas tillsammans med partnerlandet. Det är viktigt att dagordningarna är välavvägda och återspeglar båda sidors prioriteringar. När det gäller sakfrågor ska dagordningens fokus ligga på den övergripande utvecklingen av människorättssituationen hos båda parter, på frågor som vardera part valt ut från fall till fall för djupgående diskussion och på multilateralt engagemang. Prioriteringarna i handlingsplanen för mänskliga rättigheter och demokrati ska vägleda diskussionerna. Ratificering av och anslutning till internationella instrument för mänskliga rättigheter och grundläggande arbetstagarrättigheter liksom samarbetet med FN (dvs. människorättsrådet, FN:s generalförsamling, den allmänna återkommande utvärderingen och FN:s särskilda förfaranden) bör förbli stående inslag i dialogerna. Frågor med koppling till god samhällsstyrning och rättsstatsprincipen kan också tas upp. När så är relevant kan frågor om internationell humanitär rätt tas upp. Enskilda fall bör tas upp under dialogen (t.ex. för att illustrera en punkt på dagordningen) och/eller i anslutning till denna (överlämnande av en förteckning).

I linje med handlingsplanen för mänskliga rättigheter och demokrati kommer jämställdhetsintegrering att tillämpas för att säkerställa att dialogerna är jämställdhetsorienterade.

I linje med Lissabonfördraget och den roll som den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik har enligt artikel 27.2 i EU-fördraget leder utrikestjänsten dialogen. Utrikestjänsten ska företrädas på lämplig nivå. Att EU:s särskilda representant för mänskliga rättigheter agerar ordförande sänder ett starkt politiskt budskap om EU:s politiska engagemang och tyngd. Den andra parten bör möta detta med en motsvarande nivå av engagemang.

Det aktiva deltagandet av EU:s delegation på högre tjänstemannanivå i det berörda landet är ett grundläggande inslag även när dialogen äger rum i Bryssel. Kommissionens avdelningar inbjuds att delta. Samarbete med specialiserade EU-organ och särskilt med byrån för grundläggande rättigheter (FRA) har visat sig vara avgörande i ett flertal dialoger för att förklara EU:s utmaningar och politik och är något som uppmuntras starkt.

I enlighet med långvarig praxis inbjuds medlemsstaternas företrädare att delta som observatörer.

Den delegation som handhar dialogen i tredjelandet bör i regel förutom utrikesministeriet förväntas omfatta fackministerier och administrationer som berörs av dagordningen (vanligen justitie-, inrikes-, arbetsmarknads- och socialministeriet). Fackministerierna ansvarar också för uppföljningen och gynnas mest av ett utbyte av bästa praxis. Landets nationella människorättsinstitutioner uppmanas också att närvara.

När dialogen äger rum i partnerlandet bör **besök på platser** (t.ex. förvarsenheter, flyktingläger osv.) med koppling till punkter på dialogens dagordning göras till standardförfarande, liksom besök vid projekt som får stöd från EU och möten med människorättsrelaterade institutioner/organ. Likaså anordnas lokala besök när dialoger äger rum i Bryssel.

7. Resultat och uppföljning

När så är möjligt bör ett gemensamt pressmeddelande utarbetas där man anger vilka samarbetsområden som omfattas av människorättsdialogen och vilken uppföljning som ska göras. Om partnerlandet inte vill utfärda något gemensamt pressmeddelande eller det är svårt att enas om en text kan ett pressmeddelande från EU utfärdas för att informera allmänheten.

Muntliga genomgångar med medlemsstaternas lokala ambassader och i rådets geografiska arbetsgrupper kan krävas i tillämpliga fall. En skriftlig rapport delges rådets relevanta geografiska arbetsgrupp och arbetsgruppen för de mänskliga rättigheterna beroende på vad som är lämpligt. Under hela året ska arbetsgruppen för de mänskliga rättigheterna få regelbundna och lägliga uppdateringar om dialogerna, och om nya tendenser och viktiga resultat. Dessutom bedömer rådets relevanta geografiska arbetsgrupp i samarbete med arbetsgruppen för de mänskliga rättigheterna de framsteg som gjorts i dialogerna, efter behov. Medlemsstaterna bör också i lämpliga fall regelbundet utbyta information om bilaterala människorättsdialoger för att säkerställa konsekvens mellan bilaterala människorättsdialoger och EU:s människorättsdialoger.

Att bygga upp förtroende och tillit och samverka med tredjeländer i människorättsfrågor som de anser vara särskilt känsliga är i sig ett viktigt resultat. I fråga om vissa länder kan man emellertid, utöver en gemensam kommuniké om dialogen, föreslå tredjelandet en **operativ färdplan** för uppföljning, för att bistå respektive delegation i arbetet under de närmaste månaderna efter dialogerna. Det är viktigt att dialogerna hålls vid liv mellan mötena. Därför är det viktigt att övervaka framstegen mellan dialogerna. Man bör även överväga att efter halva tiden genomföra ett bilateralt besök från EU:s särskilda representant eller ett virtuellt samråd med dennes motparter i dialogen för att behålla fokus och dynamik mellan dialogerna.

Det samarbete som människorättsdialogerna leder till kan ta sig olika uttryck, exempelvis tekniskt stöd/utbyte av erfarenheter med medlemsstater, finansiering av projekt/program på områden som diskuterats inom ramen för dialogen, samarbete i multilaterala forum, gemensamma förklaringar om tematiska frågor, evenemang/konferenser/workshoppar och fortsatta bilaterala samråd som uppföljning. Dialogerna leder inte alltid till omedelbara, mätbara och synliga resultat, vilket leder till att nyttan med dem ifrågasätts, särskilt av kritiker från det civila samhället. Därför är det nödvändigt att på ett proaktivt sätt fastställa operativa resultat och inrätta uppföljningsmekanismer.