

РУКОВОДСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО ВЕДЕНИЮ ДИАЛОГА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

1. Введение

В своем заключении от 25 июня 2001 г. Совет Европы приветствовал сообщение Еврокомиссии от 8 мая 2001г., посвященное роли Европейского Союза в поддержке, оказываемой правам человека и демократизации в третьих странах, которая представляет собой неоценимый вклад в укрепление целостности и последовательности политики ЕС в области прав человека и демократизации. В своем заключении Совет Европы еще раз подтвердил свою приверженность принципам единства и последовательности, интеграции прав человека во все его акты, открытость его политики и выделение в ней приоритетных областей. В качестве части процесса претворения в жизнь этих заключений Евросовета, Рабочая группа по правам человека (СОНОМ) взяла на себя разработку руководства по ведению диалога по правам человека, консультируясь при разработке этого документа с региональными рабочими группами, Рабочей группой по развитию сотрудничества (CODEV) и Комитетом по разработке мер для развития и укрепления демократии и законности, уважения прав человека и его основных свобод.

2. Современная ситуация

Совет Европы участвует в диалогах по правам человека со многими странами. Эти диалоги сами по себе являются инструментом внешней политики Европейского Союза. Этот инструмент представляет собой одну из целого ряда мер, которые могут использоваться ЕС для реализации его политики в области прав человека, и он составляет существенную часть общей стратегии Европейского Союза, направленной на поддержку устойчивого развития, мира и стабильности. Однако в настоящее время отсутствуют правила, которые позволяли бы определить конкретные точки его приложения. Следует также сказать, что имеется определенное пространство для увеличения последовательности современного подхода ЕС к диалогам, которые в настоящее время ведутся в нескольких видах:

2.1. диалоги или дискуссии довольно общего характера, построенные на базе региональных или двухсторонних переговоров, соглашений или конвенций, систематически имеющих дело

с вопросами прав человека. Они, в частности, включают в себя:

2.1.1. отношения со странами-кандидатами в члены ЕС;

2.1.2. Соглашение *Cotonou* с государствами-членами Организации стран Африки, Карибского бассейна и Океании (АСР) и Соглашение о торговле, сотрудничестве и развитии с Южноафриканской Республикой;

2.1.3. отношения между ЕС и странами Латинской Америки;

2.1.4. Барселонский процесс (средиземноморские страны);

2.1.5. политический диалог со странами Азии, проводимый в контексте ASEAN и ASEM;

2.1.6. отношения с западно-балканскими странами;

2.1.7. двухсторонние отношения в рамках соглашений об объединенном сотрудничестве.

2.2. диалоги, сфокусированные исключительно на правах человека. В настоящее время существует только один регулярный диалог международного характера, посвященный исключительно правам человека, который ведется между Европейским Союзом и третьей страной, а именно – диалог с Китаем. Он представляет собой в высшей степени структурированный диалог, ведущийся на уровне старших официальных лиц, занимающихся правами человека. Одно время Европейский Союз также поддерживал диалог по правам человека с Исламской Республикой Иран. Этот тип диалога, сфокусированного исключительно на правах человека, до сих пор использовался только в работе со странами, с которыми Европейский Союз не имел соглашения и/или существующее соглашение с которыми не содержит пункта «права человека». Тот факт, что такой диалог существует, не препятствует ведению дискуссии по вопросам прав человека на любом уровне политического диалога;

2.3. специально организованные (*ad hoc*) диалоги в рамках задач Общей политики в области иностранных дел и безопасности (CFSP), таких как права человека. Например, ЕС в настоящее время поддерживает диалоги с Кубой и Суданом на уровне глав миссий;

2.4. диалоги, ведущиеся в контексте особых отношений с определенными третьими странами, построенные на базе широко распространенных взглядов. С Соединенными Штатами Америки, Канадой и ассоциированными странами эти диалоги принимают форму регулярных полугодовых собраний экспертов, с «Тройкой» представляющей ЕС, перед Комиссией по правам человека и на ежегодной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Основная цель этих диалогов состоит в том, чтобы обсудить вопросы, представляющие общий интерес, и использовать возможности сотрудничества в

пределах многосторонних организаций, занимающихся правами человека.

Помимо диалогов на уровне ЕС многие страны-участницы также поддерживают диалоги на национальном уровне с различными третьими странами.

Руководство по ведению диалогов по правам человека должно иметь несколько целей, а именно:

- выявить роль, которую играет этот инструмент в глобальной системе Общей политики (CFSP) ЕС по правам человека;
- усилить целостность и последовательность подхода Европейского Союза к диалогам по правам человека;
- способствовать использованию этого инструмента, определив условия, в которых его следует применять, и условия, делающие его эффективным;
- довести этот подход до сведения третьих сторон (международные организации, неправительственные организации, научный мир, Европейский Парламент, третьи страны).

Политические диалоги со странами АСР, ведущиеся в контексте Соглашения Cotonou, определяются собственными подробными регламентами и процедурами, которые изложены в Статье 8 этого Соглашения. Однако в целях слаженности действий обмен новостями и опытом будет вестись на регулярной основе в рамках Рабочей группы по правам человека (СОНОМ).

3. Основные принципы

3.1. Европейский Союз берет на себя интенсифицировать процесс включения прав человека и задач демократизации («главные тенденции») во все аспекты своей внешней политики. Соответственно, ЕС будет обеспечивать, чтобы вопрос прав человека, демократии и законности был включен в рассмотрение на всех будущих собраниях и дискуссиях с третьими странами на всех уровнях, будь то правительственные обсуждения, заседания объединенных комитетов или официальные диалоги, проводимые страной Председателем Евросовета, «Тройкой», главами миссий или Еврокомиссией. Кроме того, он будет обеспечивать, чтобы вопрос прав человека, демократии и законности был включен в программные дискуссии и программы стратегии государства.

3.2. Однако для того, чтобы более глубоко исследовать вопросы прав человека, Европейский Союз может инициировать проведение специального диалога по правам человека с какой-либо отдельной третьей страной. Решения такого типа будут приниматься в соответствии с определенными критериями, с сохранением такой степени прагматизма и гибкости, которые требуются для такой задачи. Такую инициативу по ведению диалога с третьей страной возьмет на себя либо сам ЕС, либо при этом он будет откликаться на обращение третьей страны.

4. Цели диалогов по правам человека

Цели диалогов по правам человека будут меняться в зависимости от страны, с которой ведется такой диалог, и они будут определяться в зависимости от конкретного случая. Эти цели могут включать в себя такие, как:

- (a) обсуждение вопросов, представляющих взаимный интерес и укрепляющих, помимо прочего, сотрудничество, на многосторонних форумах, таких как Организация Объединенных Наций;
- (b) официальное выражение озабоченности ЕС ситуацией с правами человека, сложившейся в соответствующей стране, сбор информации и попытка улучшить ситуацию с правами человека в этой стране.

Кроме того, диалоги по правам человека могут на ранней стадии выявить проблемы, которые, возможно, приведут к конфликту в будущем.

5. Вопросы, охватываемые диалогами по правам человека

Вопросы, подлежащие обсуждению в ходе диалогов по правам человека, будут определяться в зависимости от конкретного случая. Однако Европейский Союз намерен прорабатывать такие приоритетные вопросы, которые должны быть включены в повестку дня каждого диалога. Эти вопросы включают в себя такие, как подписание, ратификация и претворение в жизнь правовых документов международного гуманитарного права, кооперация с процедурами и механизмами международного гуманитарного права, запрещение смертной казни, запрещение пыток, запрещение всех форм дискриминации, права детей, права женщин, свобода слова, роль гражданского общества, международное сотрудничество в области юстиции, поддержка процесса демократизации и установления справедливого

правления и предотвращение конфликтов. Диалоги, предназначенные для укрепления сотрудничества в области прав человека, могли бы включать также – в зависимости от обстоятельств – некоторые из вышеуказанных приоритетных вопросов (в частности, введение в действие основных правовых документов международного гуманитарного права, ратифицированных другой стороной), а также подготовку и развитие работы Женевской комиссии по правам человека, Третьего комитета Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке и международных и/или региональных конференций.

6. Процедура инициирования диалогов по правам человека

6.1. Для принятия любого решения о начале диалога по правам человека вначале будет необходимо провести оценку ситуации с правами человека в соответствующей стране. Решение начать предварительную оценку должно быть принято Рабочей группой по правам человека (СОНОМ) совместно с региональными рабочими группами, Рабочей группой по развитию сотрудничества (CODEV) и Комитетом по разработке мер развития и консолидации демократии и законности, уважения прав человека и его основных свобод. Сама оценка должна быть сделана Рабочей группой СОНОМ при координации работы с остальными Рабочими группами. Помимо прочих вещей, такая оценка должна рассматривать развитие ситуации с правами человека, рамки, в которых правительство желает улучшить эту ситуацию, степень приверженности, проявляемую правительством в отношении соблюдения международных конвенций по правам человека, готовность правительства сотрудничать с процедурами и механизмами Организации Объединенных Наций, применяемыми в области прав человека, а также отношение правительства к гражданскому обществу. Такая оценка, помимо прочего, будет основываться на следующих источниках: докладах глав миссий, докладах ООН и других международных и региональных организаций, докладах Европейского Парламента и различных неправительственных организаций, работающих в области прав человека, а также на стратегической программе Еврокомиссии по соответствующим странам.

6.2. Любое решение о начале диалога по правам человека вначале требует определения практических целей, достижения которых добивается Евросоюз, начиная диалог с соответствующей страной, а также оценки дополнительных ценностей, которые должны быть получены в результате такого диалога.

Европейский союз, в зависимости от конкретного случая, будет также устанавливать

критерии для определения прогресса, достигнутого в отношении ключевых точек, а также критерии для возможной исходной стратегии.

6.3. Перед началом диалога по правам человека будет проводиться предварительное обсуждение со страной, с которой предполагается начать диалог. Цель этих обсуждений будет двоякой: во-первых, определить цели, преследуемые какой-либо страной, принимающей или запрашивающей диалог с ЕС по правам человека, и определить возможные пути повышения приверженности данной страны к правовым документам международного гуманитарного права, процедурам и механизмам международного гуманитарного права, а также поддержке и защите прав человека и демократизации, в общем; а впоследствии – пополнять информацию в отчетах, следующих за этой предварительной оценкой. Такие обсуждения также предоставят возможность объяснить соответствующей вовлеченной стране принципы, лежащие в основе деятельности ЕС, а также цели Евросоюза, поставленные при предложении или принятии диалога посвященного конкретно правам человека. Предварительные обсуждения, предпочтительно, будут вестись командой экспертов по правам человека Тройки ЕС, представляющих ведущие страны, в тесной консультации с Главами миссии, аккредитованными в вовлеченной стране. Затем будет проводиться оценка результатов предварительных обсуждений. В свете такой оценки Европейский Союз примет решение, - желает он или нет продолжать процесс на более структурированной и организованной основе.

6.4. Любое решение о начале специализированного диалога по правам человека потребует обсуждения в Рабочей группе по правам человека и ее предварительного согласия. Окончательное решение о начале диалога по правам человека возложено на Совет Министров.

6.5. В этот процесс принятия решения должны быть вовлечены также региональные рабочие группы, Рабочая группа по развитию сотрудничества (CODEV) и Комитет по разработке мер развития и консолидации демократии и законности, уважения прав человека и его основных свобод.

6.6. В случае негативной оценки и/или если Европейский Союз принимает решение не начинать диалог по правам человека, Европейский союз рассмотрит вопрос о том, не могут ли быть уместными другие подходы, такие, например, как особое выделение аспекта прав человека в политическом диалоге с соответствующей страной, включив, помимо прочего,

специалиста по правам человека в команду, ведущую политический диалог.

6.7. Ответственной за ведение диалога будет Рабочая группа по правам человека (СОНОМ), а там, где это необходимо, она будет сотрудничать с другими заинтересованными органами, такими как региональные рабочие группы, Главы миссий, Рабочая группа по развитию сотрудничества (CODEV) и Комитет по разработке мер развития и консолидации демократии и законности, уважения прав человека и его основных свобод.

7. Практическая организация диалогов по правам человека

Ключевыми понятиями в контексте практической организации диалогов по правам человека являются гибкость и прагматизм, и поэтому они должны быть организованы в зависимости от конкретных обстоятельств по взаимному соглашению с соответствующей страной.

Организация диалогов должна охватывать такие аспекты, как где и как часто должен состояться такой диалог, и какой уровень представительства на нем требуется.

Чтобы обеспечить, по возможности, плодотворные дискуссии, диалоги должны, насколько это выполнимо, проводиться на уровне правительственных представителей, ответственных за права человека. В интересах обеспечения последовательности Европейский Союз должен быть представлен «Тройкой» – на уровне либо представителей ведущих стран, либо Глав миссий.

Европейский Союз будет обеспечивать, чтобы совещания диалога регулярно проводились в соответствующей вовлеченной стране. Такой подход обладает тем преимуществом, что он дает делегации ЕС лучшую возможность оценить для себя ситуацию на месте и, в зависимости от того, как это организовано властями страны-участницы диалога, вступать в контакт с людьми и организациями, представляющими для нее интерес. Диалоги, первоочередная цель которых состоит в обсуждении вопросов, представляющих взаимный интерес, а также в укреплении сотрудничества в области прав человека, традиционно проводятся в Брюсселе. Эта традиция, предпочтительно, должна сохраняться.

Насколько это возможно, Европейский Союз будет просить от властей соответствующих стран, вовлеченных в диалог по правам человека, включать в состав их делегаций представителей от различных организаций и министерств, ответственных за вопросы прав человека, таких, например, как министерства юстиции и внутренних дел, полиции, тюремной

администрации и т.д. Подобным же образом, в наиболее подходящей форме организации диалога, при предварительной оценке ситуации с правами человека, при проведении самого диалога (особенно при организации встреч с гражданским обществом на местном уровне параллельно с ведением официального диалога), а также при рассмотрении его результатов и их оценке должны участвовать представители гражданского общества. Таким образом Европейский Союз может выразить свою поддержку защитникам прав человека в странах, с которыми поддерживаются такого рода обмены

Насколько это возможно, ЕС будет придавать диалогам по правам человека истинную степень прозрачности, ведя диалог лицом к лицу с гражданским обществом.

8. Согласованность между двухсторонними диалогами, проводимыми странами-участницами, и диалогами, проводимыми ЕС

Поскольку необходимо обеспечить максимальную согласованность между двухсторонними диалогами, проводимыми странами-участницами, и диалогами, проводимыми ЕС, весьма существенным является обмен информацией. Обмены такого рода, в особенности по обсуждаемым вопросам и по итогам дискуссий, могут проводиться Европейской сетью телексной связи (COREU) или Рабочей группой по правам человека (СОНОМ).

Действующее дипломатическое представительство страны Председателя в стране, вовлеченной в диалог, также может собирать соответствующую информацию на месте. В уместных случаях могут быть предусмотрены специальные неформальные совещания между членами Рабочей группы по правам человека (СОНОМ), членами соответствующих региональных рабочих групп и членами Европейского Парламента. Может быть также предусмотрено проведение неформальных специальных совещаний с другими странами, которые поддерживают диалоги по правам человека с вовлеченной в диалог страной (как в случае ведущегося в настоящее время диалога с Китаем). К участию в таких совещаниях должны привлекаться Рабочая группа СОНОМ и региональные рабочие группы или исследовательские группы.

Техническая поддержка, предоставляемая Европейским Союзом в области прав человека и демократизации в странах, с которыми ЕС поддерживает диалог, должна предоставляться с учетом прогресса в ходе диалога и его итогов.

9. Согласованность между диалогами по правам человека и Резолюциями ЕС для

Генеральной Ассамблеи ООН и CHR.

Диалоги по правам человека и Резолюции, предоставляемые Европейским Советом для Генеральной Ассамблеи ООН (UNGA) или Верховного комиссара ООН по вопросам беженцев (CHR) по ситуации с правами человека в некоторых странах, представляют собой две совершенно разные формы действия. Соответственно этому, факт наличия диалога по правам человека между ЕС и третьей страной нисколько не мешает ЕС ни представлять Резолюцию по ситуации с правами человека в этой стране, ни оказывать поддержку по инициативе этой третьей страны. Точно также, тот факт, что между ЕС и третьей страной ведется диалог по правам человека, не мешает Европейскому Союзу обвинять третью страну в нарушении в ней прав человека, в том числе, и на соответствующих международных форумах, или тому, чтобы поднимать этот вопрос на встречах с соответствующими третьими странами на любом уровне.

10. Оценка диалогов по правам человека

Оценка всех диалогов по правам человека будет проводиться на регулярной основе, предпочтительно, ежегодно.

Оценка будет производиться действующим Президиумом с помощью Секретариата Евросовета, и она должна быть представлена для обсуждения и принятия решения Рабочей группе по правам человека (COHOM) в кооперации с региональными рабочими группами, Рабочей группой по развитию сотрудничества (CODEV) и Комитетом по разработке мер развития и консолидации демократии и законности, уважения прав человека и его основных свобод.

К участию в выведении этой оценки должно быть привлечено гражданское общество. В эту задачу должны входить оценка ситуации относительно целей, которые ставил Евросоюз перед началом диалога, а также оценка того, какие ценности были получены в результате этого диалога. Особое внимание при проверке должно быть уделено прогрессу, достигнутому в приоритетных областях, на которые был направлен диалог. Если в результате диалога действительно достигнут прогресс, тогда оценка, если это возможно, должна содержать анализ вклада в этот прогресс активности Европейского Союза. Если прогресс не достигнут, тогда Европейский Союз должен либо скорректировать свои цели, либо принять решение о целесообразности продолжения диалога по правам человека с соответствующей вовлеченной страной. В самом деле, оценка диалога должна допускать возможность решения о прекращении его проведения, если требования, приведенные в настоящем руководстве, больше не удовлетворяются, либо если условия, при которых проводится диалог, оказываются неудовлетворительными, либо если итоги диалога не соответствуют ожиданиям ЕС. Аналогичным образом, может быть принято решение о прекращении диалога, который оказался успешным и, поэтому, перестал быть необходимым. Такие вопросы должны быть проработаны Рабочей группой по правам человека (СОНОМ), как приоритетные предметы.

Что касается диалогов, направленных на укрепление сотрудничества в вопросе прав человека, в особенности тех, которые ведутся в рамках международных и региональных организаций, то оценка должна быть сфокусирована на тех областях, в которых сотрудничество может быть еще более тесным.

11. Управление диалогами по правам человека

Предполагая перспективу увеличения числа диалогов, рабочая группа по правам человека (СОНОМ) должна решить проблему того, как следует управлять этими диалогами. Очень важным фактором является последовательность, а также укрепление структур, поддерживающих действующий Президиум Евросовета в подготовке диалогов и их завершении. Чтобы каждый диалог был подготовлен надлежащим образом, потребуется также вклад со стороны региональных рабочих групп, Рабочей группы по развитию сотрудничества (CODEV) и Комитета по разработке мер развития и консолидации демократии и законности, уважения прав человека и его основных свобод. Поддержка со стороны Секретариата Евросовета весьма существенна в таких вопросах, как централизация всех данных, подготовка содержания и логистики и подведение итогов диалогов. Европейский Союз, в зависимости от конкретных обстоятельств, может предусмотреть также

возможность привлечения к одному или нескольким диалогам частного фонда или организации, специализирующихся в области прав человека. В этой связи можно рассмотреть шведский опыт (Институт Валленберга) в контексте предварительного обсуждения диалога с Северной Кореей (Брюссель, июнь 2001 г.).

12. Место вопроса о правах человека в политических диалогах

Как отмечено в параграфе 3, Европейский Союз будет обеспечивать, чтобы вопрос прав человека, демократии и законности включался в повестку всех встреч и дискуссий, которые он имеет с третьими странами на любом уровне, включая и политический диалог.

Европейский Союз берется включать в делегации ЕС экспертов по вопросам прав человека. Решение о том, кто именно будет обеспечивать экспертные знания, будет приниматься в зависимости от конкретного случая, но с учетом характера конкретной страны. Хотя этот тип дискуссии не предоставляет возможности прорабатывать вопросы прав человека на любую возможную глубину, Европейский Союз будет пытаться поднимать приоритетные вопросы, указанные в параграфе 5, в диалогах с соответствующей вовлеченной страной.
