



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 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

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 22. Februar 2021

Empfänger: Delegationen

Betr.: Überarbeitete Leitlinien der EU für Menschenrechtsdialoge mit Partner-
/Drittländern

Die Delegationen erhalten in der Anlage die überarbeiteten Leitlinien der EU für Menschenrechtsdialoge mit Partner-/Drittländern, die der Rat auf seiner 3785. Tagung vom 22. Februar 2021 gebilligt hat.

ÜBERARBEITETE LEITLINIEN DER EU FÜR MENSCHENRECHTSDIALOGE MIT PARTNER-/DRITTLÄNDERN

1. Einleitung

Die Menschenrechte gehören nicht nur zu den Grundwerten der Europäischen Union sondern auch zu den Hauptzielen ihres auswärtigen Handelns. Die Menschenrechtsdialoge zählen zu den Hauptinstrumenten für die Umsetzung der im EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024 dargelegten auswärtigen Menschenrechtspolitik der EU. Die Union will die Menschenrechte in den Mittelpunkt ihres Handelns stellen und hat zu diesem Zweck eine breite Palette rechtlicher und politischer Instrumente entwickelt, darunter die Leitlinien der EU für Menschenrechtsdialoge.

Die Leitlinien der EU für Menschenrechtsdialoge mit Drittländern wurden im Dezember 2001 angenommen (und zuletzt im Januar 2009 überarbeitet).

In einer Zeit, in der die Menschenrechte weltweit bedroht sind, ist es wichtiger denn je, die Menschenrechtsdialoge fortzusetzen und ihnen zugleich neue Kraft zu verleihen, um eine möglichst große Wirkung zu erzielen.

Es ist an der Zeit, diese Leitlinien zu aktualisieren, um die Menschenrechtsdialoge als Instrument der Zusammenarbeit wirksamer zu gestalten und ihnen so mehr **politische Relevanz** zu verleihen. Dies ist eine gemeinsame Priorität der Mitgliedstaaten und des EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte, der zahlreiche Dialoge mit wichtigen Partnern geleitet und neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit durch Dialog ausgelotet hat.

2. Stand der Dinge

Im Laufe der Jahre hat die EU Menschenrechtsdialoge mit **immer mehr Ländern** aufgenommen. Die Menschenrechtsdialoge bzw. -konsultationen im Rahmen der GASP werden vom EAD im Namen des Hohen Vertreters und in den durch ein Abkommen eingesetzten Unterausschüssen geführt. Der EAD hat das Format und den Ablauf der Dialoge verbessert und harmonisiert. Die Beteiligung der EU-Delegationen und der Kommissionsdienststellen an diesen Dialogen war und ist von grundlegender Bedeutung. Ebenso wichtig ist, dass die Mitgliedstaaten weiterhin selbst Verantwortung übernehmen.

Derzeit werden rund 60 Menschenrechtsdialoge und -konsultationen mit Partnerländern und regionalen Gruppierungen geführt. Verschiedene neue Dialoge wurden vor Kurzem eingerichtet oder sind in Vorbereitung. Einige Dialoge (z. B. Russland und Israel) sind derzeit ausgesetzt.

Es gibt verschiedene Formen des Dialogs. Manche Dialoge werden auf der Grundlage regionaler oder bilateraler Verträge und Abkommen geführt, des Weiteren unterscheidet man informelle und förmliche Dialoge (d. h. Dialoge mit einem vereinbarten Mandat). Einige Dialoge werden vor Ort von den EU-Delegationen geführt, beispielsweise die Dialoge mit Chile und Argentinien. Darüber hinaus gibt es spezielle Unterausschüsse oder Gruppen, die sich im Rahmen verschiedener Kooperations- oder Assoziierungsabkommen mit Partnerländern, darunter Marokko, Tunesien, Libanon, Jordanien, Ägypten und Irak, mit den Menschenrechten befassen. Außerdem verfügen die politischen Dialoge mit den AKP-Staaten, die sich insbesondere mit Menschenrechtsfragen befassen, nach Artikel 8 des Cotonou-Abkommens und dem entsprechenden Artikel des neuen Partnerschaftsabkommens, das an die Stelle des Cotonou-Abkommens treten wird, über eigene Modalitäten. Darüber hinaus gibt es noch Konsultationen mit gleichgesinnten Ländern oder im Rahmen besonderer Beziehungen wie beispielsweise zu den Vereinigten Staaten, Kanada, Japan und den Kandidatenländern. Diese verschiedenen Arten des Dialogs haben vieles gemeinsam. Das bedeutet jedoch nicht, dass überall nach demselben Schema vorgegangen wird. Konsultationen mit gleichgesinnten Ländern folgen beispielsweise einem anderen Muster, da der Schwerpunkt dabei hauptsächlich auf Fragen von beiderseitigem Interesse und der Zusammenarbeit in multilateralen Gremien liegt.

Neben den Dialogen auf Ebene der Europäischen Union unterhalten einige Mitgliedstaaten auch Dialoge auf nationaler Ebene mit verschiedenen Drittländern.

3. Ziele des Menschenrechtsdialogs

Der Menschenrechtsdialog ist **Bestandteil der allgemeinen politischen Beziehungen** zu den jeweiligen Ländern. Jedes Land und jede Region ist einzigartig und die zu behandelnden Themen unterscheiden sich daher je nach Land und Region. Gleichzeitig ist der Dialog jedoch ein wichtiges Instrument für die Umsetzung des EU-Aktionsplans für Menschenrechte und Demokratie und sollte die darin festgelegten Prioritäten und Ansätze widerspiegeln. Die Dialoge sollten daher mit den Länderstrategien für Menschenrechte und Demokratie verknüpft werden.

Sie sollten nicht als für sich stehender Mechanismus gesehen werden, innerhalb dessen Grenzen die bilateralen Gespräche über Menschenrechte stattfinden. Sie sollten auch nicht die ausschließliche Plattform für die Thematisierung der Menschenrechte darstellen und andere Formen des bilateralen Engagements der EU in diesem Bereich ausschließen. Der Dialog sollte als Schlüsselement für ein nachhaltiges Engagement der EU im Bereich der Menschenrechte angesehen werden, er sollte die Arbeit vor Ort und in multilateralen Gremien verstärken oder einen Mehrwert für sie schaffen. Die Menschenrechtsdialoge sind ein Teil der gesamten Menschenrechtsengagements in einem Land.

Gleichzeitig müssen die Menschenrechtsdialoge **in Verbindung und im Zusammenwirken mit anderen Instrumenten** (politische Dialoge, Public Diplomacy, Demarchen, Kooperationsprogramme und -projekte, Unterstützung der Zivilgesellschaft, Wahlbeobachtung) wirksam eingesetzt werden, um die Prioritäten und Ziele der EU im Bereich der Menschenrechte zu fördern. Besonders deutlich wurde die unterstützende Wechselwirkung zwischen den Menschenrechtsdialogen und anderen politischen Zielen im Falle des APS+-Systems: so diente das System als Katalysator für ein neu erwachtes Interesse des Partnerlandes an der Führung sinnvoller und strukturierter Menschenrechtsgespräche mit der EU und boten die Menschenrechtsdialoge eine solide Basis für die Erörterung der Ziele in Bezug auf das APS+.

Das Engagement der EU im Bereich der Menschenrechte zielt auf **konkrete Zusammenarbeit und Ergebnisse** ab. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass solche Dialoge ergebnisorientiert sind und der Kontakt auch zwischen den Sitzungen aufrechterhalten wird. Die Ziele können sich je nach Dialog voneinander unterscheiden. In schwierigen Fällen besteht ein erstes wichtiges Ziel darin, dass die EU in komplexen bilateralen Beziehungen offiziell ihre Besorgnis hinsichtlich der Menschenrechtssituation bekundet. Das Engagement der EU im Bereich der Menschenrechte zielt jedoch darauf ab, die Zusammenarbeit zu verbessern und die strategischen Ziele des neuen EU-Aktionsplans für Menschenrechte und Demokratie voranzubringen, anstatt lediglich unterschiedliche Meinungen auszutauschen.

Daher bedarf die Zusammenarbeit einer **Mindestbasis**. Die Bereitschaft eines Drittlands, seine Menschenrechtslage zu verbessern und offen und transparent mit der EU an einem breiten Spektrum von Menschenrechtsfragen zu arbeiten, ist nach wie vor ein zentrales Kriterium. Selbst wenn sich die Menschenrechtslage in einem Partnerland verschlechtert, sollten die Gespräche über Menschenrechte möglichst fortgesetzt werden.

Ein zentrales Ziel besteht darin, das **bilaterale, regionale und multilaterale Engagement der EU so stark wie möglich miteinander zu verknüpfen**. Selbst in einem immer schwierigeren Kontext tritt die EU in multilateralen Menschenrechtsforen nach wie vor für überregionale Zusammenarbeit ein. Daher bleibt eine noch stärkere Verknüpfung der Menschenrechtsdialoge und der multilateralen Maßnahmen der EU eine Priorität. Konkret bedeutet das beispielsweise, Beiträge aus VN-Menschenrechtsprozessen besser in die Dialoge einfließen zu lassen. In einigen Fällen tragen die Menschenrechtsdialoge dazu bei, die spezifischen Bedürfnisse eines Landes zu ermitteln und aufzuzeigen, wie die EU Fortschritte am besten unterstützen kann.

Außerdem können Menschenrechtsdialoge Probleme, die möglicherweise zu einem Konflikt führen könnten, frühzeitig ans Licht bringen und so zur aktiven Konfliktprävention beitragen.

Die Dialoge sind ein echter **Peer-to-Peer-Austausch** mit dem Ziel, mit Partner-/Drittländern zusammenzuarbeiten und bewährte Verfahren auszutauschen. Die EU muss weiterhin auf die Ersuchen der Partnerländer reagieren, auch EU-interne Themen einzubeziehen. Dieser Trend hat sich in einer Reihe von Dialogen unterschiedlich stark herausgebildet. Wesentlich ist, dass die EU sich darum bemüht, dass ihr Auftreten im Inneren und ihr auswärtiges Handeln im Bereich der Menschenrechte miteinander im Einklang stehen.

Bei dem Dialog sollte es sich um einen echten Meinungsaustausch zwischen der EU und dem Drittland oder der regionalen Organisation handeln, wobei dessen Umfang und Mittel an die Menschenrechtsbilanz des Landes angepasst werden. Obwohl die Dialoge ein außenpolitisches Instrument sind, ist die Menschenrechtslage innerhalb der EU im Rahmen der Dialoge genauso wie der Austausch bewährter Verfahren von Bedeutung. Wichtig ist auch, die internen Erfahrungen der EU mit den betreffenden Themen weiterzugeben, insbesondere hinsichtlich der bewältigten Herausforderungen und der gewonnenen Erkenntnisse. Die Unterstützung durch die Kommissionsdienststellen und die spezialisierten EU-Agenturen hat sich in einer Reihe von Dialogen als entscheidend erwiesen, wenn es darum ging, die Herausforderungen und die Politik der EU zu erläutern.

4. Die Einrichtung eines Menschenrechtsdialogs

Verschiedene neue Dialoge wurden vor Kurzem eingerichtet oder sind in Vorbereitung.

Der Einrichtung eines neuen Dialogs geht eine **Evaluierung** durch den EAD voraus. Es sollte ein eindeutiger zusätzlicher Nutzen aufgezeigt werden. Zu den Leitkriterien gehören der Wille der Regierung zur Verbesserung der Lage und das Engagement der Regierung hinsichtlich der internationalen Menschenrechtskonventionen sowie ihr Wille zur Zusammenarbeit mit den Mechanismen der Vereinten Nationen, ihre Haltung in Bezug auf die Zivilgesellschaft sowie die allgemeinen Beziehungen der EU zu einem Partnerland. Die Evaluierung wird sich u. a. auf folgende Quellen stützen: Berichte der EU-Delegationen und Missionsleiter, Berichte der Vereinten Nationen und anderer internationaler und regionaler Organisationen und Berichte von Nichtregierungsorganisationen. In der Folge übermittelt der EAD seine Evaluierung an die einschlägige geografische Arbeitsgruppe des Rates, die einen umfassenden Überblick über die Beziehungen der EU zu dem betreffenden Drittland hat und eng mit der Gruppe „Menschenrechte“ zusammenarbeitet. Bei dieser Gelegenheit wird der Rat erörtern, ob ein Menschenrechtsdialog eingeleitet werden soll, und zu anderen Aspekten wie dem **Umfang des Dialogs, der in dem mit dem Partnerland vereinbarten detaillierten Mandat festgelegt ist**, Stellung nehmen.

Der Rat billigt das Mandat für neue Menschenrechtsdialoge.

Vor einem Menschenrechtsdialog können Sondierungsgespräche mit dem betreffenden Land stattfinden. Diese Gespräche bieten die Gelegenheit, die der Politik der Europäischen Union zugrunde liegenden Grundsätze sowie die Ziele zu erläutern, die die Union verfolgt, wenn sie einen Menschenrechtsdialog vorschlägt. Mehrfach waren informelle Gespräche über Menschenrechte ein Schritt auf dem Weg, Vertrauen aufzubauen und letztlich zu einem förmlicheren Menschenrechtsdialog (d. h. mit einem vereinbarten Mandat) überzugehen. Es liegt auf der Hand, dass der informelle Charakter dieser Gespräche über Menschenrechte vorübergehend sein sollte und dass letztendlich ein Übergang zu Menschenrechtsdialogen nach den im Mandat festgelegten Regeln vorgesehen ist. Anzustreben ist, dass sich die informellen Dialoge innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu formellen Dialogen entwickeln.

Die Einleitung oder das Bestehen eines Menschenrechtsdialogs mit einem Partnerland hindert die EU nicht daran, sich in Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen mit der Menschenrechtssituation dieses Landes zu befassen.

5. Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

Konsultationen mit Akteuren der Zivilgesellschaft, einschließlich NRO und Menschenrechtsverteidigern, sind ein wesentlicher Bestandteil der Dialoge. Akteure der Zivilgesellschaft können ein klares Bild der innerstaatlichen Menschenrechtssituation und etwaiger einzelner Fälle geben und Fachwissen zu spezifischen Themen bieten. Solche Konsultationen sollten rechtzeitig vor dem Dialog stattfinden, um in die Tagesordnung einfließen zu können, und eine Sitzung zur Nachbesprechung sollte gängige Praxis sein. Bei Dialogen in Brüssel könnte außerdem eine vorbereitende Video- und Telefonkonferenz zur Vernetzung lokaler Akteure der Zivilgesellschaft ins Auge gefasst werden; dies hat sich bereits als gute Option erwiesen.

Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft trägt auch zu einer besseren Umsetzung in der Zeit zwischen den Dialogen bei.

Seminare für die Zivilgesellschaft, für die EU-Mittel zur Verfügung stehen und die im Anschluss der Menschenrechtsdialoge organisiert werden, sind ein wirksames Instrument, um mit der Zivilgesellschaft des Partnerlands/der Partnerorganisation zusammenzuarbeiten und sie in die Menschenrechtsgespräche mit den Behörden des Partnerlandes oder der regionalen Organisation einzubeziehen. Konkrete Empfehlungen aus den Seminaren für die Zivilgesellschaft würden mit den Vorsitzenden des Dialogs und ihren Delegationen am Rande bzw. in einer speziellen Sitzung der Menschenrechtsdialoge erörtert.

Nach den Dialogen sollte eine Sitzung zur Nachbesprechung für die Zivilgesellschaft organisiert werden.

Wenn Regierungen die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Dialogen behindern, sollte das Thema Repressalien im Rahmen des Dialogs direkt mit der Regierung zur Sprache gebracht werden.

6. Modalitäten

Die Devise bei den Modalitäten für die Menschenrechtsdialoge muss nach wie vor generelle Flexibilität und Pragmatismus sein. **Jährliche Sitzungen** sollten weiterhin gängige Praxis sein. Es sollte darauf geachtet werden, Energie und Ressourcen in Folgemaßnahmen zwischen zwei Dialogsitzungen zu investieren. Grundsätzlich ist der **Ausrichtungsort abwechselnd** Brüssel bzw. das Drittland. Sind Präsenzsitzungen nicht möglich, könnten die Dialoge im Rahmen von Video- und Telefonkonferenzen geführt werden. Die Dialoge sollten ausreichend Zeit für die Erörterung aller Fragen bieten.

Der EAD unterrichtet die Mitgliedstaaten über die Ausarbeitung des Entwurfs der **Tagesordnung** über die einschlägige geografische Arbeitsgruppe des Rates und holt gegebenenfalls deren Standpunkte ein. Die Gruppe „Menschenrechte“ wird an den Arbeiten der geografischen Arbeitsgruppen des Rates beteiligt sein.

Die Tagesordnungen für Dialoge sollten in gegenseitigem Einvernehmen mit einem Partnerland festgelegt werden. Es ist wichtig, dass die Tagesordnungen in Bezug auf die Prioritäten beider Seiten ausgewogen sind. Inhaltlich liegt der Schwerpunkt der Tagesordnungen auf den allgemeinen Entwicklungen beider Seiten im Menschenrechtsbereich, wobei bestimmte Themen von Fall zu Fall mit jedem Partner für eine eingehende Diskussion und multilaterales Engagement ausgewählt werden. Die im Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie festgelegten Prioritäten werden als Richtschnur für diese Beratungen dienen. Die Ratifizierung und Einhaltung der internationalen Instrumente für Menschenrechte und grundlegende Arbeitsrechte sowie die Zusammenarbeit mit den VN (d. h. mit dem Menschenrechtsrat, der VN-Generalversammlung, im Rahmen der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung und der VN-Sonderverfahren) sollten ein Standardbestandteil der Dialoge bleiben. Fragen der verantwortungsvollen Staatsführung und der Rechtsstaatlichkeit können ebenfalls behandelt werden. Gegebenenfalls können Fragen des humanitären Völkerrechts aufgeworfen werden. Einzelne Fälle sollten während des Dialogs (z. B. zur Veranschaulichung eines Tagesordnungspunkts) und/oder am Rande des Dialogs (Übergabe einer Liste) zur Sprache gebracht werden.

Im Einklang mit dem Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie wird durch das Gender Mainstreaming gewährleistet, dass die Dialoge geschlechtergerecht sind.

Im Einklang mit dem Vertrag von Lissabon und der Rolle des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik (Artikel 27 Absatz 2 EUV) leitet der EAD den Dialog. Der EAD wird auf geeigneter Ebene vertreten sein. Dass der EU-Sonderbeauftragte für Menschenrechte den Vorsitz führt, ist ein deutliches Signal für das politische Engagement und den politischen Impuls der EU. Dem sollte auf der anderen Seite ein Engagement auf ähnlichem Niveau gegenüberstehen.

Die aktive Beteiligung der EU-Delegation auf hochrangiger Ebene im betreffenden Land ist ein wesentliches Element, auch wenn der Dialog in Brüssel stattfindet. Die Kommissionsdienststellen werden zur Teilnahme eingeladen. Die Zusammenarbeit mit spezialisierten EU-Agenturen und insbesondere der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) hat sich in einer Reihe von Dialogen als entscheidend erwiesen, um die Herausforderungen und Maßnahmen der EU zu erläutern, und wird daher nachdrücklich empfohlen.

Auf der Grundlage der langjährigen Praxis werden Vertreter der Mitgliedstaaten als Beobachter eingeladen.

In der Delegation des Drittlandes beim Menschenrechtsdialog sollten neben dem Außenministerium die Fachministerien und die Behörden vertreten sein, die die Tagesordnung betrifft (üblicherweise die Ministerien für Justiz, Inneres, Arbeit und Soziales). Darüber hinaus werden die Fachministerien für Folgemaßnahmen zuständig sein und am meisten von einem Austausch bewährter Verfahren profitieren. Die Anwesenheit der nationalen Menschenrechtsinstitution des Landes wird ebenfalls befürwortet.

Findet der Dialog im Partnerland statt, so sollten Besuche vor Ort (z. B. in Hafteinrichtungen, Flüchtlingslagern usw.) im Zusammenhang mit Tagesordnungspunkten des Dialogs ebenso wie Besichtigungen von EU-unterstützten Projekten und Treffen mit Menschenrechtsorganisationen/Menschenrechtsghremien gängige Praxis werden. Auch wenn die Dialoge in Brüssel stattfinden, werden Besuche vor Ort abgehalten.

7. Ergebnis und Folgemaßnahmen

Soweit möglich wird eine gemeinsame Pressemitteilung ausgearbeitet, in der Bereiche für die Zusammenarbeit und Maßnahmen im Nachgang zum Menschenrechtsdialog dargelegt werden. Wenn das Partnerland der Veröffentlichung einer Pressemitteilung nicht zustimmt oder die Einigung über den Wortlaut sich als schwierig erweist, kann eine EU-Pressemitteilung zur Information der Öffentlichkeit herausgegeben werden.

Gegebenenfalls sind mündliche Nachbesprechungen mit den Botschaften der Mitgliedstaaten vor Ort sowie in den geografischen Arbeitsgruppen des Rates erforderlich. Den einschlägigen geografischen Arbeitsgruppen des Rates und der Gruppe „Menschenrechte“ wird gegebenenfalls ein schriftlicher Bericht übermittelt. Während des gesamten Jahres wird die Gruppe „Menschenrechte“ regelmäßig und zeitnah über die Dialoge, auch über neue Tendenzen und wichtige Ergebnisse, informiert. Darüber hinaus werden die bei den Dialogen erzielten Fortschritte von der einschlägigen geografischen Arbeitsgruppe des Rates in Zusammenarbeit mit der Gruppe „Menschenrechte“ bewertet. Die Mitgliedstaaten werden gegebenenfalls auch regelmäßig Informationen über bilaterale Menschenrechtsdialoge austauschen, um die Kohärenz zwischen diesen bilateralen Dialogen und den Menschenrechtsdialogen der EU zu gewährleisten.

Der Aufbau von Vertrauen und die Zusammenarbeit mit Drittländern in Menschenrechtsfragen, die sie als besonders heikel und sensibel erachten, sind an sich bereits ein wichtiges Ergebnis. Im Fall einiger Länder könnte jedoch zusätzlich zu einem gemeinsamen Kommuniqué über den Dialog dem betreffenden Drittland ein **operativer Fahrplan** für Folgemaßnahmen vorgeschlagen werden, um die Arbeit der jeweiligen Delegation in den Monaten nach den Dialogen zu unterstützen. Es ist wichtig, dass die Dialoge zwischen den Sitzungen am Laufen gehalten werden. Daher ist es entscheidend, die Fortschritte zwischen den Dialogen zu überwachen. Ferner sollte ein bilateraler Halbzeitbesuch des EU-Sonderbeauftragten oder eine virtuelle Konsultation mit seinen Dialogpartnern in Betracht gezogen werden, um die Aufmerksamkeit und die Dynamik zwischen den Dialogen aufrechtzuerhalten.

Die aus dem Menschenrechtsdialog entstehende Zusammenarbeit kann verschiedene Formen annehmen, darunter fachliche Unterstützung/Erfahrungsaustausch mit den Mitgliedstaaten, Finanzierung von Projekten/Programmen zu im Dialog erörterten Themen, Zusammenarbeit in multilateralen Foren, Gemeinsame Erklärungen zu thematischen Fragen, Veranstaltungen/Konferenzen/Workshops und weitere bilaterale Konsultationen als Folgemaßnahme. Dialoge führen nicht immer zu unmittelbaren, mess- und sichtbaren Ergebnissen. Ihr Nutzen steht daher in der Kritik, insbesondere seitens der Zivilgesellschaft. Aus diesem Grund müssen die operativen Ergebnisse proaktiv ermittelt und Folgemechanismen eingerichtet werden.