

关于各种人权对话之欧洲联盟 指导方针

EUROPEAN UNION GUIDELINES ON HUMAN RIGHTS DIALOGUES

1. 总 论

欧盟理事会在其 2001 年六月 25 日的结论中对 2001 年五月八日欧洲委员会传达之关于欧盟在各第三国促进人权与民主之任务表示欢迎，这表示对于加强欧盟在人权与民主之政策上的一贯性和持续性都是一种有特殊价值的贡献。

欧盟理事会在其结论中重申其对于一致性与连贯性，将人权整合到一切行动中，政策之开放以及辨认优先范围之各种原则之承诺。人权工作小组(COHOM)贯彻执行上述议会结论之程序的一部分工作就是要承担同地理性工作小组，开发合作工作小组(CODEV)，以及开发与巩固民主与法治及尊重人权与基本自主权之措施委员会共同商讨以设定关于人权对话之指导方针。

2. 目前之情况

欧洲联盟正在同一些国家进行人权对话。此类对话本身即是欧盟对外政策之手段。此种手段是欧盟可以用来贯彻执行其人权政策之一系列措施之一，也是欧盟以促进可持续性之开发以及和平与稳定为目的之全部策略中之重要部分。但是，目前尚无规则可以决定将其实施到何等程度。也应该说欧盟目前在对话的方法上仍有可达到更高之连贯性的余地，目前的对话方法有下列几种形式：

2.1. 根据有系统地处理人权问题之地区性或双边性之各种条约，协定，或公约进行相当一般性之对话或讨论。这方面特别包括：

2.1.1. 同各对象国之关系；

2.1.2. 同 ACP 国家之《科托努协定》；以及同南非之《贸易，开发与合作协定》；

2.1.3. 欧盟及拉丁美洲之间的关系；

2.1.4. 巴萨隆纳程序 (地中海国家)；

2.1.5. 同亚洲国家关于东南亚国家联盟(ASEAN)及 ASEM 之政治对话；

2.1.6. 同巴尔干西部的关系；

2.1.7. 在各种联合与合作协定框架内的双边关系。

2.2. 完全聚焦于人权的对话。目前欧盟只有和一个第三国之间有一种专门只谈人权问题之经常性，惯例化的对话，也就是同中国。这是由高阶人权官员进行的一项结构严谨的对话。有一段时期，欧盟也同伊朗伊斯兰共和国维持过人权对话。这一型完全聚焦于人权的对话，到目前为止只应用在同欧洲共同体没有协定以及/或在协定中没有列入“人权”条款的一些国家。这些对话的存在并不排除在任何层级的政治对话中讨论人权问题。

2.3. 扩展到同 CFSP 有关的题目，如关于人权话题之特别对话。比方说，欧盟目前同古巴及苏丹维持使团团长的对话；

2.4. 同某些第三国根据广泛汇聚之各种观点对有关特殊关系进行各种对话。同美国，加拿大及其连带性国家的这种对话是在人权委员会及每年联合国大会之前以每六个月一次之专家会议之形式进行，由“三头马车”代表欧盟。这些对话的主要目标就是商讨有关共同利益之问题以及多边人权机构内部合作之可能性。

除了欧盟层级的各种对话外，一些会员国也同各种不同的第三国在国家层级维持对话。

关于人权对话之指导方针有几项目标，就是要：

- 确定此一文件在 CFSP 之世界框架及欧盟人权政策内所扮演的角色；
- 加强欧洲联盟对于人权对话方法之一致性与连贯性；
- 为将要实施与使其生效之情况作出定义以推动利用该文件；
- 将此一方法通知第三方 (国际组织，非政府组织，学术界，欧洲国会，各第三国)。

同科托努协定下各 ACP 国家之政治对话均按照该协定第八条各自有其详细的安排及程序。但是，为了连贯性起见，在 COHOM 工作小组框架内交换新闻及经验将以经常方式进行。

3. 基本原则

3.1. 欧洲联盟承诺要加强运作将人权与民主之目标(“主流”)整合到其一切对外政策之中。

因此，欧盟在将来同第三国之任何层级的会议及讨论中，不论是部长级会谈，联合委员会会议或由议会主席，“三头马车”，使团或专员公署负责人主持的正式对话，均一定将人权，民主及法治问题包括在内。

3.2. 然而，为了向更深一层检验人权问题，欧洲联盟可以决定开始同一个特定的第三国进行一项特定之人权对话。这样的决定虽将根据一些准则，但为达成目标起见也保持相当之实用主义与灵活性的作法。或是由欧盟本身采取主动提出建议同第三国对话，或是由欧盟响应第三国提出的建议。

4. 人权对话的各种目标

人权对话的各种目标每一个国家都各有不同，将根据每一个个案而作出定义。这些目标包括：

- (1) 尤其是在例如联合国的多国论坛上，讨论相互有利的问题并加强人权方面的合作；
- (2) 记录下欧盟在有关国家内感到的对于人权情况的关切，收集情报并尽力改善该国内的人权情况。

此外，人权对话能够在早期发现在将来可能导致冲突的各种问题。

5. 人权对话所谈的各种问题

在人权对话时所讨论的问题将根据每一个个案来决定。但是，欧洲联盟承诺应该将各种优先问题包括在每一次对话的议程中。这些问题包括：签订，批准，及执行各种国际人权文件；同国际人权程序与机制合作；打击死刑；打击酷刑；打击一切形式的歧视；儿童权利；妇女权利；言论自由；民间社会之责任；司法界之国际合作；促进民主化及优良统治程序；以及防止冲突。

各种对话的目标为加强人权合作，但根据各种情况也可以包括一些上述的优先问题(特别是由另一方批准的主要国际人权文件)的执行；以及准备及继续执行日内瓦人权委员会，纽约联合国大会第三委员会，以及国际及/或地区性会议之工作。

6. 开始进行人权对话之程序

- 6.1. 任何开始进行人权对话之决定，应首先需要对该有关国家人权情况做出评估。开始进行初步评估之决定应由人权工作小组(COHOM)，各地理性工作单位，开发合作工作小组(CODEV)，以及开发与巩固民主与法治及尊重人权与集体自主权之措施委员会共同作出。这项评估工作在其他方面应注意人权情况的进展，政府想要改善此种情况到何种程度，政府显示之承诺尊重国际人权公约的程度，政府同联合国人权程序与机制是否准备合作，以及政府对于民间社会的态度。这项评估工作特别是要根据下列情报来源：各使团团长之报告，联合国或其他国际或地区性组织之报告，欧洲国会以及从事人权工作之各种非政府组织之报告，以及委员会对该等有关国家之策略文件。

6.2. 任何开始进行人权对话之决定，应首先需要明确确定出欧盟透过同有关国家开始对话所希望实现之各种实际目标；也要对这种对话所能获得之附加价值作出评估。

欧洲联盟也将以个别个案之方式，比照各种基准点来设定计量工作进度的标准，也为可能之退出策略设定其标准。

6.3. 在开始同有关国家进行人权对话前，应先举行几次试探性的会谈。此种会谈的目的有两方面：第一是确定接受或请求同欧盟进行人权对话的任何国家所追求的目标，并决定可能的方式让该国全面提高对国际人权文件，国际人权程序与机制及促进与保护人权与民主的承诺；随后在初步评估之后将报告书的信息加以补充更新。

此种会谈也将提供机会向有关国家对欧盟之行动，以及欧盟提议或接受一项人权特别对话之各种目标所根据的原则作出解释。探测性的会谈最好是由欧盟“三头马车”式代表各国首都官方的人权专家小组，在同派驻在有关国家的使团团长密切联系咨询下，负责进行。然后，再对探测性会谈进行评估。欧洲联盟将根据该项评估来决定是否希望以更严谨及制度化的方式继续进行会谈。

6.4. 决定开始进行人权特别对话前，必须在人权工作小组内部进行讨论并取得其预先同意。开始一项人权对话之最后决定由部长委员会负责。

6.5. 地理性工作小组，开发合作工作小组(CODEV)，及开发与巩固民主与法治及尊重人权与集体自主权之措施委员会也均应该参与此项决策过程。

6.6. 如果评估结果属于负面以及/或欧洲联盟决定不要开始一项人权对话，则欧洲联盟将考虑是否有其他比较适合之方式，例如在同有关国家的政治对话中强调人权问题，特别是在政治对话队伍中有专家提供人权知识。

6.7. 人权工作小组(COHOM)在适当时将会同其他有关机构，即地理性工作小组，使团团长，开发合作工作小组(CODEV)，及开发与巩固民主与法治及尊重人权与集体自主权之措施委员会，负责继续进行对话。

7. 人权对话之各种实际安排

人权对话之各种实际安排最重要的关键是灵活性和务实主义，因此要会同有关国家以协议方式对每一件个案分别作出决定。各种安排将涵盖各个方面，例如对话将在何地及间隔多久时间举行一次，以及所需之代表人员之层级。

为确保各次商谈都可以尽量得到丰富成果，每次商谈应尽可能在负责人权的政府代表之层级举行。为能够继续进行起见，欧洲联盟应由“三头马车”做代表 - 其层级为或是首都官方代表或是使团团团长。

欧洲联盟将确保对话会议均定期在该有关国家内举行。这种方式的好处是给予欧盟代表团更佳机会自己对情况进行实地观查，并在该国当局同意下会见他们希望接触的民众与机构。

传统上，凡是主要目标为商谈双方利益与加强人权合作问题之对话都在布鲁塞尔举行。希望这项传统可以继续维持下去。

在尽可能情况下，欧洲联盟将要求涉及人权对话的各个国家当局在他们的代表团内包括各种负责人权事务之机构及部委的代表，例如司法部，内政部，公安部门，监狱管理局等。同样的，民间社团也可以在最适当的安排下在初步评估人权情况以及在进行实质对话时(特别是安排同当地层级民间社团进行的与正式对话相平行的各种会议)，以及在后续对话及评估对话时共同参与工作。如此一来，欧洲联盟可以表达其对于在那些继续进行此类对话的国家内之人权维护者之支持。

欧盟将尽可能面对民间社团对各项人权对话给予某种程度的真正透明度。

8. 各会员国之双边对话及欧盟对话之间的连贯性

若要确保各会员国之双边对话及欧盟对话之间达到最大之连贯性，情报的交换极为重要。

这种情报交换，特别是关于所讨论的问题及讨论的结果，可以由 COREU 或是人权工作小组 (COHOM) 来进行。派驻在有关国家内的现任外交主管也可以在当地收集有关情报。在适当时，可以考虑召开人权工作小组 (COHOM)，有关之地理性工作小组，以及欧洲议会之间的非正式的特别会议。也可能考虑同其他和该有关国家维持人权对话之国家举行非正式特别会议 (例如现在同中国进行的对话)。这样的会议应有 COHOM 工作小组，地理性工作小组，或是研究小组的参与。

欧洲联盟在维持对话的国家内对于人权与民主化能够提供的技术支援应该考虑到对话的进展以及对话的成果。

9. 人权对话和《欧盟给 UNGA 及 CHR 之决议案》之间的连贯性

人权对话和欧洲联盟提交给 UNGA 或 CHR 之关于某些国家人权情况之各种决议案是两种完全不同的行动方式。因此，欧盟和一个第三国之间存有人权对话将既不能阻止欧盟对该国人权情况提出一项决议案也不能阻止欧盟为第三国的一项主动行动提供支持。欧盟和一个第三国之间存有人权对话也不能阻止欧洲联盟特别是在适当的国际论坛上公开指责该国的违反人权，或阻止欧盟在同该国的任何层级的会议上提出人权问题。

10. 评估人权对话.

一切人权对话将加以经常性的评估，最好是每年进行。

这种评估将由理事会秘书处协助现任的理事会主席作出，然后提交人权工作小组 (COHOM) 与地理性工作小组，开发合作工作小组 (CODEV)，及开发与巩固民主与法治及尊重人权与集体自主权之措施委员会共同合作讨论及决定。

民间社团将参与此项评估工作。其任务将包括评估和欧盟在倡议对话前所设定之目标有关之情况，并将检验这种对话已经提供了多少附加价值。检验工作将特别注意到对话之优先部分所获得的进展。如果真有获得进展，评估工作内，如果可能，应该分析欧洲联盟的行动对于这种进展作出了多大的贡献。如果没有获得进展，欧洲联盟应该或是调整其目标，或是考虑是否继续同该有关国家进行人权对话。实际上，作对话评估必须考虑到假如本《指导方针》所定出之要求无法达成，或是进行对话的各种条件有欠理想，或是其成果未能达到欧盟的期望，则将有可能决定终止此项对话。同样的，也可能作出决定暂停进行一项证明为已经达成目标而因此变成多余的对话。此类事务将由人权工作小组(COHOM)作为优先事务办理。

至于以加强特别是在国际及地区性机构举行的人权合作为目标的各种对话，评估工作将聚焦在那些可以进一步改进合作之方面。

11. 人权对话之管理方法

假如预计对话数目将更为增加，则人权工作小组(COHOM)将必须考虑如何管理这些对话的问题。连贯性是很重要的因素，对支持现任理事会主席准备对话与后续行动的架构予以加强也很重要。为了适当地准备每一次的对话，也需要来自地理性工作小组，开发合作工作小组(CODEV)，及开发与巩固民主与法治及尊重人权与集体自主权之措施委员会的投入。理事会秘书处的支援对于统一一切数据，准备内容与后勤工作，以及后续的对话都很重要。

欧洲联盟也可能根据个别个案考虑将一个人权方面的专业私人基金会或是机构引进到一项或多项对话内的可能性。在这方面，瑞典(瓦伦堡学会)同北朝鲜在探测性会谈方面的经验(布鲁塞尔，2001年六月)可以作为借鉴。

12. 人权在政治对话中的地位

正如上述第 3 段内指出，欧洲联盟将确保人权问题，民主与法治都列入一切欧盟同第三国任何层级，包括政治对话的会议及讨论内。欧洲联盟保证在各欧盟代表团内包括有人权专家。关于决定由何人提供这种专业知识，将以个别个案方式决定，但是将考虑到连贯性。虽然这种讨论不一定能够在任何深度处理人权问题，但是欧洲联盟将尽力向有关国家提出在第 5 段内所提及的各种优先问题。