



EU:s strategi om mänskliga rättigheter

Utrikesdepartementet

2012-01-16

Dokumentbeteckning

KOM (2011)886

Gemensamt meddelande till Europaparlamentet och rådet om mänskliga rättigheter och demokrati i centrum för EU:s yttre åtgärder - Effektivare metoder

Sammanfattning

Förslaget är ett gemensamt meddelande från EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik Catherine Ashton och Europeiska kommissionen. Meddelandet är ett förslag till strategi och syftar till att inleda en diskussion om hur EU kan vara mer aktivt, konsekvent och effektivt avseende mänskliga rättigheter i EU:s externa politik. Meddelandet föreslår åtgärder på fyra områden: genomförande, åtgärder för att bättre integrera mänskliga rättigheter i olika politikområden, etablerande av partnerskap och behovet av att EU talar med en röst. Ett sätt att uppnå detta är t.ex. att skapa ett nätverk av digitala kontaktpunkter för mänskliga rättigheter vid centrala EU-delegationer runt om i världen, ha regelbundna diskussioner om mänskliga rättigheter i rådet, låta rådsarbetsgruppen för mänskliga rättigheter (COHOM) träffas mer frekvent i Bryssel och utarbeta en årlig strategi för EU:s agerande i FN. Behovet av att minska styrningen från Bryssel och istället låta utverka lokala strategier för mänskliga rättigheter framhålls också som ett led i att öka effektiviteten i genomförande av EU:s politik för mänskliga rättigheter.

Regeringen välkomnar åtgärder som syftar till att inleda en diskussion om hur EU kan vara mer aktivt, konsekvent och effektivt avseende mänskliga rättigheter i EU:s externa politik. Meddelandet utgör ett viktigt bidrag till detta arbete och innehåller konstruktiva förslag såsom ökad samordning, större frekvens av möten i rådsarbetsgruppen för mänskliga rättigheter (COHOM) och ett mer strategisk förhållningssätt i EU:s agerande i FN.

Regeringen anser det också välkommet med landstrategier för arbetet för mänskliga rättigheter. Regeringen avser i den fortsatta behandlingen bl.a. att verka för en tydlig ansvarsfördelning och tidsplan för genomförande av de olika förslagen.

2011/12:FPM83

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s höga representant Ashton presenterade i april 2011 utgångspunkter för den strategiska översynen av EU:s arbete för mänskliga rättigheter i de yttre förbindelserna. Syftet var bland annat att identifiera prioriteringar och ta tillvara de nya möjligheter som den europeiska utrikestjänsten erbjuder. Efter detta följde en första diskussion i rådet för utrikes frågor. Flera medlemsstater var aktiva i frågan och skrev brev till EU:s höga representant Ashton för att förtydliga sin inställning. Sveriges utrikesminister skrev den 19 maj 2011 ett brev till EU:s höga representant i vilket angavs att utgångspunkten för svenskt vidkommande var att respekt för mänskliga rättigheter utgör ett bindande åtagande i den internationella rätten. Vikten av insyn och öppenhet nämndes liksom behovet av en tydlig och relevant politik för mänskliga rättigheter där EU måste vara berett att agera snabbt. Ett första utkast till strategi spreds i medlemskretsen i oktober 2011. Medlemsstaterna gavs möjlighet att framföra skriftliga synpunkter på det första utkastet men utan att ges en formell roll i beredningen av meddelandet. Sverige var aktivt och drev budskapet om en inkluderande process där alla berörda skulle höras innan en strategi antogs, samt vikten av rättsligt baserad text, med en tydlig politisk kontext, stringens vad gäller uppföljning och ansvarsfördelning samt att det civila samhällets roll kommer tydligt till uttryck. Den höga representanten informerade om meddelandet vid ett råd för utrikesfrågor den 1 december, där också utrikesministern framförde synpunkter på den fortsatta hanteringen och meddelandet. Meddelandet antogs av kommissionen den 12 december 2011.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet är ett förslag till strategi och syftar till att inleda en diskussion med de övriga EU-institutionerna om hur EU:s externa politik för mänskliga rättigheter och demokrati kan bli mer aktiv, effektiv och konsekvent. Genom meddelandet vill kommissionen inhämta rådets och Europaparlamentets synpunkter på hur olika möjligheter kan utnyttjas och nya utmaningar hanteras. Detta ska sedan ligga till grund för insamling och av synpunkter och erfarenheter från andra berörda parter för att stärka EU:s strategi för mänskliga rättigheter i de yttre förbindelserna. Meddelandet föreslår åtgärder på fyra områden; genomförande, åtgärder för att bättre integrera mänskliga rättigheter i olika politikområden, etablerande av partnerskap och behovet av att EU talar med en röst. EU vill med meddelandet bidra till att mänskliga

rättigheter blir en röd tråd genom EU:s alla externa åtgärder. Två angreppssätt föreslås bidra till detta, dels en lokalt förankrad landsanpassad metod i förening med övergripande kampanjer i vissa tematiska frågor, dels en ökad samstämmighet i de yttre förbindelserna.

EU håller för närvarande på att ta fram drygt 150 landstrategier för mänskliga rättigheter för att öka möjligheten till strategiska övervägandena på plats. Den höga representanten Ashton föreslår utöver detta tre områden för tematiska kampanjer:

- Reform av rättsväsendet - inriktning på rätten till opartisk prövning i domstol.
- Kvinnors rättigheter - bygga vidare på EU:s övergripande hållning vad gäller (rev) kvinnor, fred och säkerhet samt EU:s strategi för jämställdhet mellan kvinnor och män 2010-2015.
- Barnets rättigheter – bygga vidare på EU:s agenda för barnets rättigheter och EU:s båda riktlinjer för barn.

EU behöver en tydligare gemensam hållning i arbetet för mänskliga rättigheter. Som centrala politikområden framhålls bl.a. demokrati och valövervakning, utvecklingssamarbetet och ambitionen med en tydligare koppling till mänskliga rättigheter som kommer till uttryck i meddelandet *Agenda for Change* (KOM 2011/637), som förtydligar och kompletterar EU:s utvecklingspolicy i ljuset av de senaste årens globala förändringar. Meddelandet understryker vikten av ett arbetssätt som fokuserar på att mänskliga rättigheter beaktas i hela samarbetsprocessen för att uppnå konsekvens mellan den politiska dialogen och utvecklingssamarbetet. Vidare omnämns vikten av de klausuler om mänskliga rättigheter som finns i över 120 ramavtal med andra länder. När EU ska bedöma om frihandelsavtal ska ingås eller inte med ett land så tas hänsyn till efterlevnaden av eventuell klausul om mänskliga rättigheter i landavtalet.

Utvecklingen av informations- och kommunikationsteknik nämns som både en positiv utmaning och en risk på grund av dels dess stora potential för att främja mänskliga rättigheter, dels risken att auktoritära regimer utnyttjar den nya tekniken för ökad övervakning och kontroll. EU ska också öka inslaget av mänskliga rättigheter både i det konfliktförebyggande arbetet och i krishanteringen. Genomförandet av EU:s riktlinjer om humanitär rätt ska också stärkas.

Det finns ett avsnitt om vikten av bevaka mänskliga rättigheter i arbetet mot terrorism, och hela området för frihet, säkerhet och rättvisa. I detta sammanhang nämns särskilt migration och människohandel.

En viktig aspekt i sammanhanget är att EU, på ett trovärdigt sätt, ska verka för åtgärder att skydda de mänskliga rättigheterna i hela världen, bl.a. ska EU enligt Lissabonfördraget ansluta sig till Europakonventionen och därmed stärka det skydd som redan finns i unionens rättsordning.

I avsnittet om inrättandet av partnerskap så nämns en årlig strategi för EU:s agerande i FN i syfte att öka effektiviteten och skapa koalitioner över regiongränserna. Det föreslås också att EU utarbetar en särskild politik för rättsystem i omvandling och utveckla samarbetet med regionala organisationer såsom OSSE och Europarådet. Vikten av fortsatta EU-dialoger på området mänskliga rättigheter och demokrati nämns också samt behovet av restriktiva åtgärder och dess tillämpning i överensstämmelse med kraven på tydliga och tillförlitliga rättsliga förfaranden.

Det avslutande avsnittet tar sikte på EU:s gemensamma tyngd och nämner de olika institutionernas roll i arbetet för de mänskliga rättigheterna. I detta sammanhang föreslås årliga diskussioner mellan medlemsstaterna om mänskliga rättigheter på politisk nivå samt behovet av en Brysselbaserad rådsarbetsgrupp för mänskliga rättigheter (COHOM) som ger möjlighet till mer frekventa möten och en permanent kapacitet och sakkunskap om mänskliga rättigheter vid medlemsstaternas ständiga representationer i Bryssel. Det konstateras också behov av ett nätverk av kontaktpunkter för mänskliga rättigheter mellan EU:s alla delegationer över hela världen i syfte att driva övergripande kampanjer. Slutligen uppmanas till ökad användning av digital diplomati och att EU ska ge stöd till de som använder sociala medier för att öka medborgarnas deltagande i samhällslivet.

Framsteg avseende de åtgärder som nämns i meddelandet ska redovisas i den årliga rapporten om de mänskliga rättigheterna och demokratin i världen. Rådet och Europaparlamentet uppmanas att regelbundet följa resultaten och om fem år se över EU:s strategiska målsättning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget påverkar inte svenska regler eftersom det inte är ett lagförslag utan ett förslag till strategi för hur EU ska bedriva redan överenskommen politik på området för mänskliga rättigheter och demokrati.

I nuläget kan inte förslaget ses rymma några budgetära konsekvenser. Eventuella behov av resurser till Sveriges ständiga representation vid EU för deltagande i möten i rådsarbetsgruppen för mänskliga rättigheter (COHOM) får analyseras i ljuset av den fortsatta behandlingen. Förslaget får inte medföra några ekonomiska konsekvenser för vare sig EU- eller statsbudgetramen. Det innebär att eventuellt tillkommande kostnader måste finansieras genom omfördelning inom berört utgiftsområde.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar det tydliga rättighetsperspektivet i meddelandet samt dess ansats till ökad samordning och effektivitet i arbetet för mänskliga rättigheter i EU:s yttre förbindelser inklusive i utvecklingssamarbetet. Meddelandet innehåller flera relevanta förslag på intressanta åtgärder för att stärka genomförandet av EU:s politik för mänskliga rättigheter och utgör ett viktigt bidrag till en övergripande, gemensam strategi.

Regeringen vill i de fortsatta diskussionerna också uppmärksamma att Lissabonfördraget öppnar möjligheter för nya former av samordnade insatser för att främja mänskliga rättigheter. EU skulle på ett tidigt stadium i före detta auktoritära stater kunna erbjuda praktiskt stöd genom insatser med stöd från experter från rättsväsendet inom ramen för den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken.

Regeringen välkomnar årliga debatter om mänskliga rättigheter på politisk nivå, en mer strategisk ansats i EU:s arbete i FN och en mer aktiv rådsarbetsgrupp för mänskliga rättigheter. Ambitionen om att digital teknik bör utnyttjas mer i diplomatin, liksom nätverksbildande, är välkommen, särskilt avseende yttrandefrihet och sociala medier. Regeringen ställer sig positiv till arbetet med nya landstrategier för att ge EU bättre genomslag i arbetet för mänskliga rättigheter, och välkomnar förslagen om tematiska debatter om mänskliga rättigheter.

Regeringen menar att meddelandet har en del oklarheter vad gäller ansvarsfördelning och tidsplanering och avser i den vidare behandlingen verka för att klargöra detta. Tyngdpunkten i uppföljningen av meddelandet bör därutöver ligga på genomförande av dess olika konkreta förslag. Som del av den fortsatta diskussionen om ett övergripande förhållningssätt för att stärka EU:s arbete för de mänskliga rättigheterna kan det också komma att finnas anledning att uppmärksamma andra områden och teman.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2011/12:FPM83

Medlemsstaterna har ännu inte diskuterat meddelandet, det är därför inte känt vad som är medlemsstaternas ståndpunkter i nuläget. Det finns emellertid ett brett stöd i medlemsstatskretsen för antagande av en strategi för mänskliga rättigheter i EU:s externa politik.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Meddelandet ligger hos Europaparlamentet för synpunkter.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte skickats på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet hänvisar till artikel 21 i fördraget om Europeiska unionen där det anges att unionens agerande i internationella sammanhang ska utgå från principerna om demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet med referens till FN:s stadga och folkrätten. Meddelandet är ett bidrag i en pågående diskussion mellan EU:s institutioner om en mer effektiv och heltäckande strategi för att skydda de mänskliga rättigheterna och demokratin. Meddelandet har presenterats för Europaparlamentet och ska också diskuteras i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna är inte aktuella eftersom meddelandet inte innehåller några lagförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet har ännu inte diskuterats i rådet. Nästa möte i rådsarbetsgruppen för mänskliga rättigheter är den 24-25 januari 2012 och då kommer sannolikt meddelandet att behandlas. Trolig uppföljning är diskussion och antagande av rådslutsatser av rådet för utrikes frågor under våren 2012.

Uttrycken yttre förbindelser och externa politik tar sikte på EU:s relationer med länder utanför EU. Detta gäller också andra använda uttryck såsom externa åtgärder/processer, det vill säga åtgärder som EU vidtar i sin politik med andra länder och i internationella organisationer såsom FN.