



2019/20:FPM33

EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024 och förslag om fastställande av strategiska mål

Utrikesdepartementet

2020-04-28

Dokumentbeteckning

JOIN (2020) 5

EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020-2024

JOIN (2020) 6

Rådets rekommendation till Europeiska rådet om antagande av ett beslut om fastställande av de strategiska mål som unionen ska eftersträva genom EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020-2024

Sammanfattning

I det gemensamma meddelandet ”EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024” redogör kommissionen för sammanhanget inom vilken EU:s nästa handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati (2020–2024) föreslås antas. I ett annex till meddelandet presenteras själva handlingsplanen, där kommissionen föreslår fem prioriterade områden (”lines of action”): skydda och stärka individer; bygga motståndskraftiga, inkluderande och demokratiska samhällen; främja ett globalt system för mänskliga rättigheter och demokrati; utnyttja möjligheterna och möta utmaningarna som kommer med ny teknologi; samt leverera genom att arbeta tillsammans. Utöver handlingsplanen finns ett förslag om att rådet ska anta en rekommendation till Europeiska rådet om att det, i enlighet med artikel 22.1, ska fastställa de strategiska mål som unionen ska eftersträva genom handlingsplanen. Detta förslag skulle, om det antas med enhällighet, öppna vägen för beslutsfattande i rådet med kvalificerad majoritet på handlingsplanens område.

Meddelandet och förslaget till rekommendation innehåller flera åtgärdsförslag som behöver beredas vidare i Regeringskansliet. Regeringen

välkomnar en ambitiös EU-handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati i världen. Det är av största vikt att EU kan agera enat och kraftfullt för dessa frågor globalt, inte minst i en tid av demokratisk tillbakagång och bristande respekt för de mänskliga rättigheterna på många håll i världen, liksom tilltagande ifrågasättande av den regelbaserade världsordningen. I ljuset av den pågående Coronapandemins inverkan på mänskliga rättigheter och demokrati globalt väntas rådet i sin behandling av handlingsplanen komma att behöva lyfta fram dessa inverkningsområden ytterligare.

Regeringen är av uppfattningen att vi bör titta på möjligheten att gå över från krav på enhälliga beslut till kvalificerade majoritetsbeslut inom vissa områden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utan att göra avkall på varje lands rätt att själv besluta om sin säkerhetspolitiska linje, i syfte att stärka EU:s röst i omvärlden på dessa områden. Det gäller frågor som rör mänskliga rättigheter och internationella konflikter.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer utgör några av EU:s grundläggande värden. Efter att EU antog det strategiska ramverket för mänskliga rättigheter och demokrati tagits fram, varav den senaste för tidsperioden 2015–2019, och antagits av rådet för utrikes frågor. Den senaste handlingsplanen följdes upp genom en halvtidsöversyn år 2017 som bland annat konstaterade att planen hade bidragit till att på ett sammanhängande sätt integrera mänskliga rättigheter och demokrati i samtliga delar av EU:s externa agerande. Vidare konstaterades att skyddet och främjandet av mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer fortsatt skulle vara en central prioritering även bortom 2019. Meddelandet JOIN (2020)5 åtföljs av ett annex som innehåller ett förslag till handlingsplan för perioden 2020–2024.

Hösten 2018 föreslog den dåvarande kommissionen i sitt meddelande *En starkare global aktör: effektivare beslutsfattande inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik* (KOM(2018) 647) utökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet på tre områden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, däribland beslut om EU-positioner i frågor om mänskliga rättigheter i multilaterala fora, i syfte att få ett snabbare och effektivare beslutsfattande. (se *Fakta-pm 2018/19:FPM8*). Nuvarande kommission har valt att ta detta arbete vidare främst med fokus på den gemensamma externa politiken för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Det är bakgrunden till att meddelandet om handlingsplanen åtföljs av ett gemensamt tilläggsförslag till rådet, av innebörd att Europeiska rådet enhälligt bör besluta att handlingsplanen utgör en strategisk målsättning för EU, vilket skulle öppna vägen för

beslutsfattande med kvalificerad majoritet. Frågan om hur den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan effektiviseras har bl.a. diskuterats i kretsen av EU:s utrikesministrar. Denna diskussion har visat att det i nuläget inte finns enighet bland medlemsstaterna för att gå i riktning mot ett införande av kvalificerad majoritet som beslutsform.

1.1.1 Förslagets innehåll

Efter att den senaste handlingsplanen löpt ut år 2019, och i syfte att bygga vidare på denna och vidareutveckla EU:s arbete presenterade kommissionen och den höge representanten den 26 mars ett gemensamt meddelande om EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024. Kommissionen redogör i meddelandet för behovet av att EU:s ambitioner, ledarskap och engagemang för mänskliga rättigheter och demokrati omsätts till en operationell handlingsplan, särskilt i ljuset av ett förändrat geopolitiskt landskap, och vilka prioriteringar som ska vägleda EU:s och medlemsstaternas arbete på området. Mänskliga rättigheter och demokrati ska främjas inom alla områden för EU:s externa agerande, exempelvis handel, miljö och internationellt utvecklingssamarbete. Kommissionen framhåller vikten av ett samordnat agerande av EU, dess institutioner, och medlemsstaterna. EU:s särskilde representant för mänskliga rättigheter bedöms fortsatt ha en nyckelroll i genomförandet av handlingsplanen. Europaparlamentets viktiga roll i att bidra till främjandet av mänskliga rättigheter och demokrati beskrivs också särskilt. Digitala teknologier liksom klimatförändringar anges som två områden av tilltagande vikt för mänskliga rättigheter och demokrati globalt.

I ett annex till meddelandet finns själva handlingsplanen som innehåller fem prioriterade områden ("lines of action"). Det anges att dessa prioriterade områden ska utgöra ett strategiskt, övergripande ramverk inom vilket EU-delegationerna tillsammans med medlemsstaternas ambassader i tredje länder ska definiera mer specifika, konkreta åtgärder på landnivå samt regional och multilateral nivå, med beaktande av lokala omständigheter.

Skydda och stärka individer innebär att säkerställa att alla individer kan åtnjuta såväl de medborgerliga och politiska som de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Inom detta område beskriver kommissionen åtgärder som behöver vidtas för att skydda och stärka människor, utrota ojämlikheter, diskriminering och exkludering, främja grundläggande fri- och rättigheter och stärka det demokratiska utrymmet för civilsamhället, stödja rättsstatens principer, stärka ansvarsutkrävande, bekämpa straffrihet och stödja övergångsrättvisa, samt stärka ekonomiska, sociala, kulturella rättigheter och mänskliga rättigheter i arbetslivet.

För att **bygga motståndskraftiga, inkluderande och demokratiska samhällen** föreslår kommissionen att EU ska vidta åtgärder som syftar till i) att stärka demokratiska och transparenta institutioner av vilka det kan utkrävas ansvar, ii) att främja inkluderande och representativt

beslutsfattande, iii) stödja oberoende och pluralistisk media, säkerställa tillgång till information och bekämpa desinformation, och iv) att stärka en rättighetsbaserad ansats till konfliktförebyggande och konfliktlösning.

Vidare föreslår kommissionen att EU ska **främja ett globalt system för mänskliga rättigheter och demokrati** genom multilateralt och bilateralt samarbete, regionala partnerskap, och samarbete med civilsamhälle, näringslivet och nationella institutioner för mänskliga rättigheter samt genom att stärka efterlevnaden av mänskliga rättigheter och internationell humanitärrätt.

Kommissionen beskriver att EU bör främja mänskliga rättigheter och demokrati genom att **använda möjligheterna och möta utmaningarna som kommer med ny teknologi**, genom kapacitetsbyggande, och främjande av mänskliga rättigheter och demokrati i användningen av digitala teknologier inklusive artificiell intelligens.

Slutligen beskriver kommissionen hur EU ska implementera handlingsplanen **genom att arbeta tillsammans** genom samarbete mellan institutionerna och medlemsstaterna i enlighet med sina respektive befogenheter. EU:s särskilde representant, Europaparlamentet, EU-delegationer och medlemsstaternas ambassaderna samt civila samhällets roller i detta arbete beskrivs som viktiga i genomförande samt utvärdering och offentlig diplomati och kommunikation.

I samband med meddelandet antog kommissionen och den höga representanten ett gemensamt förslag till rådet att anta en rekommendation till Europeiska rådet om antagande av ett beslut om fastställande av de strategiska mål som unionen ska eftersträva genom handlingsplanen, i enlighet med artikel 22.1. Detta förslag skulle, om det antas med enhällighet, öppna vägen för beslutsfattande i rådet med kvalificerad majoritet på handlingsplanens område.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet i sig har ingen påverkan på svensk lagstiftning eftersom det inte rör sig om något lagförslag.

1.3 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet har inte några budgetära konsekvenser.

Eventuella kostnader som förslaget kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar en ambitiös EU-handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati i världen. Det är av största vikt att EU kan agera enat och kraftfullt för dessa frågor globalt, inte minst i en tid av demokratisk tillbakagång och bristande respekt för de mänskliga rättigheterna på många håll i världen, liksom tilltagande ifrågasättande av den regelbaserade världsordningen.

Meddelandet och förslaget till rekommendation innehåller flera åtgärdsförslag som behöver beredas vidare i Regeringskansliet. Som utgångspunkt anför regeringen följande.

Regeringen delar uppfattningen att EU:s fördragsfästa åtaganden och skyldigheter behöver omsättas i en ambitiös, konkret och operationell handlingsplan för att EU ska visa globalt ledarskap i frågor om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Därför är det välkommet att det anges att mänskliga rättigheter och demokrati ska genomsyra alla EU:s politikområden – däribland handel, internationellt utvecklingssamarbete och miljö. Regeringen understryker i detta sammanhang vikten av samstämmighet mellan EU:s externa och interna politik. Det är vidare välkommet att prioritet läggs vid såväl att skydda individer som att bygga inkluderande och demokratiska samhällen. Båda dessa är nödvändiga för att bygga respekt för mänskliga rättigheter och demokrati. När det gäller skydd och stärkande av individer understryker regeringen vikten av ett kraftfullt EU-agerande till stöd för jämställdhet och kvinnors och flickors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) samt kvinnors och flickors politiska deltagande och inflytande inom alla samhällsområden, liksom hbtq-personers fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Det är välkommet att handlingsplanen tar upp mänskliga rättigheter i arbetslivet samt bygger vidare på EU:s rådslutsatser om demokrati, som antogs i oktober 2019, och ger större utrymme åt demokratifrågor än tidigare upplagor. Regeringen välkomnar särskilt att stöd till civilsamhället och fria och oberoende media prioriteras i handlingsplanen med en långsiktig ansats – i linje med rådslutsatserna om demokrati. Regeringen anser att handlingsplanen saknar tydliga skrivningar om behovet av mer flexibla former av demokratistöd, något som är särskilt viktigt i miljöer där det demokratiska utrymmet är litet. Regeringen understryker vikten av samarbete med näringslivet gällande att bekämpa korruption och verka för ett hållbart företagande, liksom av att fortsätta ge stöd till genomförande av FN:s vägledande principer för företagande och mänskliga rättigheter och framtagande av nationella handlingsplaner inom området. Regeringen ser även positivt på ansatsen i handlingsplanen att stärka genomförandet av MR-bestämmelser inom ramen för EU:s handelspolitik.

Regeringen välkomnar den del av förslaget som rör EU:s stöd till multilateralismen och det globala systemet för mänskliga rättigheter och demokrati. Regeringen delar vidare uppfattningen att digitala teknologier innebär såväl möjligheter som utmaningar för mänskliga rättigheter och demokrati som måste tas i beaktande. I ljuset av den pågående Coronapandemins inverkan på mänskliga rättigheter och demokrati globalt väntas rådet i sin behandling av handlingsplanen komma att behöva lyfta fram dessa inverknings ytterligare.

Det kan konstateras att den föreslagna handlingsplanen är kortare och mer koncis än den senaste upplagan, som var betydligt mer detaljerad och listade ett stort antal åtgärder som skulle genomföras och av vem. Regeringen anser att det är viktigt med en operativ, konkret och mätbar handlingsplan.

Regeringen anser att de allt mer komplexa utmaningarna i EU:s grannskap och globalt ställer allt större krav på EU:s handlingsförmåga. Sverige har ett tydligt intresse av en stark och välfungerande gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Att samarbetet på utrikesområdet utgår från enighet kan vara en styrka, men i praktiken också en hämsko. Ett exempel är att EU ibland misslyckats med att ta gemensamma uttalanden om mänskliga rättigheter i globala forum som FN, eftersom något eller några länder valt att blockera. Regeringen är därför av uppfattningen att vi bör titta på möjligheten att gå över från krav på enhälliga beslut till kvalificerade majoritetsbeslut inom vissa områden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utan att göra avkall på varje lands rätt att själv besluta om sin säkerhetspolitiska linje, i syfte att stärka EU:s röst i omvärlden på dessa områden. Det gäller frågor som rör mänskliga rättigheter och internationella konflikter. Utgiftsdrivande åtgärder på EU:s årsbudget behöver finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Meddelandet har ännu inte diskuterats bland medlemsstaterna. Handlingsplanen berördes dock vid en bred diskussionspunkt om mänskliga rättigheter och demokrati vid rådet för utrikes frågor möte den 9 december 2019, varvid en efterfrågan kunde konstateras på en ambitiös handlingsplan som var flexibel, strategisk och som tog hänsyn till nya utmaningar.

Frågan om hur den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan effektiviseras har bl.a. diskuterats i kretsen av EU:s utrikesministrar. Denna diskussion har visat att det i nuläget inte finns enighet bland medlemsstaterna för att gå i riktning mot ett införande av kvalificerad majoritet som beslutsform.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Meddelandet ligger hos Europaparlamentet för synpunkter.

Meddelandet har inte gått ut på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

I ljuset av den rådande situationen med Coronapandemin och de implikationer som denna för närvarande har på EU-institutionernas arbete, är det oklart när och hur den fortsatta behandlingen av ärendet kommer att äga rum.

4.2 Fackuttryck/termer