



Strategisk ansats till resiliens

2016/17:FPM112

Utrikesdepartementet

2017-07-24

Dokumentbeteckning

JOIN(2017) 21

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET En strategisk ansats till resiliens i EU:s yttre åtgärder

Sammanfattning

Den 7 juni 2017 presenterade Europeiska kommissionen och Unionens höga representant för utrikes och säkerhetspolitik ett gemensamt meddelande om resiliens som ett led i en konkretisering av EU:s globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitik (EUGS). Syftet med meddelandet är att visa hur en strategisk ansats till resiliens kan öka genomslagskraften av EU:s yttre åtgärder och bidra till EU:s utvecklings-, humanitär-, utrikes-, och säkerhetspolitiska mål. Meddelandet behandlar även hur EU:s yttre policy kan bidra till resiliens inom unionen, bl.a. genom bättre föregripande åtgärder och bemötande av externa hot och påverkansåtgärder.

Den strategiska ansatsen avser att utvidga omfattningen av begreppet resiliens samtidigt som den skiftar fokus från krishanterande åtgärder till en strukturell, långsiktig och icke-linjär ansats till globala utmaningar. Medan tidigare meddelanden har fokuserat på att stärka resiliens på individ- och gruppnivå lägger detta meddelande tonvikt vid utveckling av staters och samhällens resiliens med emfas på förebyggande, förberedande och föregripande åtgärder. Resiliens kräver enligt meddelandet en politisk ansats samt att nationella regeringar tar det primära ansvaret för den egna befolkningen. Meddelandet behandlar även den säkerhetspolitiska dimensionen av resiliens, inklusive EU:s konfliktförebyggande arbete, bemötandet av hybridhot, cybersäkerhet, skydd av kritisk infrastruktur samt hantering av desinformationskampanjer.

Vägledande för kommissionens och EEAS arbete har bl.a. varit Agenda 2030 för hållbar utveckling, Sendai-ramverket för katastrofriskreducering och Parisavtalet om klimatförändring. Centrala aspekter av det gemensamma

meddelandet tar fasta på grundorsaker till kriser, riskutvärdering och riskhantering, samt tidiga åtgärder.

2016/17:FPM112

Regeringen välkomnar det gemensamma meddelandet och dess huvudinriktning då det på ett koherent sätt behandlar för regeringen prioriterade frågor.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Som en uppföljning till EU:s globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitik (EUGS), vilken presenterades i juni 2016, fastlades det att EEAS och den Europeiska kommissionen skulle framställa ett gemensamt meddelande om resiliens. EU och dess medlemstater har sedan tidigare fastställt sin strategi för resiliens som en del av EU:s yttre åtgärder i olika policy-dokument, bl.a. kommissionens meddelande *EU-strategi för resiliens* (2012), den tillhörande *Action plan for resilience in crisis-prone countries 2013-2020* och rådets slutsatser om resiliens (2013).

Att främja resiliens ingår även i viktiga internationella överenskommelser som EU har anslutit sig till, t.ex. Agenda 2030 för hållbar utveckling, Sendai-ramverket för katastrofriskreducering, Parisavtalet om klimatförändring och världstoppmötet om humanitära frågor (WHS).

Den 7 juni 2017 presenterade Europeiska kommissionen och Unionens höga representant för utrikes och säkerhetspolitik det gemensamma meddelandet om resiliens som ett led i en konkretisering av EU:s globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitik (EUGS).

1.2 Förslagets innehåll

Det gemensamma meddelandet från Europeiska kommissionen och Unionens höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik illustrerar hur ett strategiskt angreppssätt till resiliens kan öka genomslagskraften av EU:s yttre åtgärder och bidra till EU:s utvecklings-, humanitär-, utrikes-, och säkerhetspolitiska mål. Den strategiska ansatsen till resiliens är tänkt att göra EU:s yttre åtgärder mer koherenta, mer responsiva och mer flexibla vilket ska främja ett effektivare resiliensbyggande. Ett intensifierat samarbete mellan EU:s medlemstater för att förbättra partnerskapsländernas resiliens och förebygga konflikter är centralt i den strategiska ansatsen. Meddelandet behandlar även hur EU:s yttre policy kan bidra till resiliens inom EU genom bättre föregripande åtgärder och bemötanden av externa hot och påverkansåtgärder.

Europeiska kommissionens meddelande från 2012 definierar resiliens som förmågan hos individer, hushåll, samhällen, länder eller regioner att motstå,

anpassa sig efter och snabbt återhämta sig från påfrestningar och plötslig påverkan. Det nya gemensamma meddelandet tar konceptet vidare och utvecklar begreppet med vägledande överväganden för att översätta konceptet till konkret handling. Flera aspekter av statlig och samhällelig resiliens undersöks: inkluderande och deltagande samhällen, ekonomisk resiliens, klimat- och miljöresiliens, förebyggande av våldsamma konflikter och utdragna kriser, irreguljär migration och tvångsförflyttningar, samt yttre och inre säkerhet. Meddelandet lyfter fram att kvinnors specifika och grundläggande roll i resiliensbyggandet måste erkännas och utformandet av strategier utformas därefter.

Resiliensfrämjande åtgärder på alla nivåer är även en integrerad del av EU:s nya utvecklingspolicy (European Consensus on Development). Motståndskraftiga lokala regeringar och civilsamhällen är ofta grunden för att resiliens ska slå rot och utvecklas på samhällsnivå. Ett framgångsrikt resiliensbyggande kräver enligt meddelandet en bred politisk ansats och att nationella regeringar tar det primära ansvaret för att tillgodose behov hos den egna befolkningen. En viktig utmaning för unionen är frågan om hur EU fortsatt ska kunna göra framsteg och upprätthålla en positiv utveckling i en allt mer sammankopplad och komplex global omgivning.

Den säkerhetspolitiska dimensionen av resiliens åskådliggörs, inklusive EU:s konfliktförebyggande arbete, bemötandet av hybridhot, cybersäkerhet, skydd av kritisk infrastruktur samt hantering av desinformationskampanjer. Det föreslås att existerande partnerskap mellan EU och NATO samt mellan EU och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) utvecklas ytterligare.

Ett antal grundläggande byggstenar presenteras för att ytterligare integrera resiliens i EU:s yttre åtgärder: förbättrade analysverktyg för riskbedömning, underliggande orsaker och resiliensfaktorer; en mer dynamisk övervakning av externa påtryckningar för att underlätta tidigt agerande; integrera resiliensansatsen i EU:s programmering och finansiering av yttre åtgärder; samt utökat EU-samarbete med multilaterala och bilaterala institutionella partners. Meddelandet argumenterar även för att en koherent mobilisering av unionens och dess medlemstators diplomatiska resurser, EU-assistans, sektoriell policydialog och bilaterala initiativ krävs för att effektivt stärka resiliensen hos partnerländer. En holistisk hållning till resiliens förespråkas där EU och dess medlemstater samarbetar allt mer, i synnerhet i krissituationer.

För att åstadkomma och upprätthålla dessa mål föreslår meddelandet bl.a. åtgärder för att stärka staters, samhällens, grupper och individers anpassningsförmåga till politisk, demografisk, samhällelig och miljömässig påverkan. Det föreslås även åtgärder för att stärka staters kapacitet att, vid påtaglig påverkan, bygga, upprätthålla eller återställa sina kärnfunktioner och grundläggande politisk och social sammanhållning på ett sådant sätt att demokrati, rättsstatsprincipen och grundläggande mänskliga rättigheter respekteras. Bland meddelandets förslagna åtgärder finns även samhällens,

gruppers och individers kapacitet att hantera möjligheter och risker på ett fredligt och stabilt sätt samt att bygga, upprätthålla och återställa livsviktig försörjning under påtaglig påverkan.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet påverkar inte befintliga svenska regler och krav utan utgör ett led i en konkretisering av EU:s globala strategi (EUGS).

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I de dokument som åtföljer meddelandet anger kommissionen att åtgärder för att stärka resiliens ska finansieras inom befintliga medel.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar det gemensamma meddelandet och anser att det är ett bra dokument så till vida att det sammanfattar ett relativt spretigt koncept på ett koherent sätt som tar hänsyn till medlemsstaternas skiftande intressen. Ett flertal svenska ingångsvärden i debatten om resiliens är väl omhändertagna och regeringen anser att språket är tillfredsställande gällande flera för Sverige viktiga värderingsfrågor. Regeringen välkomnar att meddelandet fokuserar på hela samhället, särskilt när det gäller ungdomar och stärkandet av kvinnors roll i resiliensbyggande. Regeringen välkomnar även meddelandets tydliga koppling till Agenda 2030, vilket tydliggör begreppets bredd, och anser att det är viktigt att påpeka att begreppet resiliens är kontextbaserat och således behöver anpassas efter olika situationer och olika länders specifika förutsättningar.

Det är viktigt att belysa skillnader mellan insatser på säkerhetsområdet och insatser på utvecklingsområdet. Stärkandet av EU:s medlemsstaters resiliens kräver exempelvis en annan typ av åtgärder än stärkandet av partnerländers resiliens. Dessa områden bör inte blandas samman eftersom biståndet då riskerar att urholkas, och det är därför viktigt att resiliensbyggandet inom EU:s utvecklingssamarbete fortsatt fokuserar på fattigdomsbekämpning. Regeringen lägger stor vikt vid att utvecklingspolitiska principer, framförallt DAC:s ODA-kriterier, fortsatt respekteras.

Regeringen anser att meddelandet har ett välriktat fokus i migrationsavsnittet samt välkomnar den sammanhängande ansatsen med betoning på värdiga lösningar för individer och stöd till värdsamhällen, mänskliga rättigheter, genderkänslighet samt ägarskap och gemensamt ansvar i samarbetet med tredjeländer. Regeringen välkomnar även att kopplingen mellan resiliens och grundorsaker till irreguljär migration underbyggs av en utökad evidensbas. Regeringen ser även positivt på ett ökat fokus på EU:s arbete med strategisk

kommunikation och uppbyggnad av motståndskraft mot desinformation, inte minst på Västra Balkan och i Östliga partnerskapet.

2016/17:FPM112

Nya eller utvidgade åtgärder avseende resiliens bör inriktas mot att uppnå samordningsvinster av befintliga resurser. De bör inte leda till ökad administration, t.ex. genom att parallella strukturer upprättas på nationell nivå och EU-nivå, samt bör finansieras genom omprioritering inom en minskande EU-budget. Om nya utgifter beslutas ska finansiering ske 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).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådet väntas under hösten 2017 anta rådsslutsatser om det gemensamma meddelandet om resiliens.